

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ
І ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ
РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ**

Наукова доповідь

Київ 2020

УДК 338.244.47 : 33.03"71" : 332.145 (477)

Д11

Електронну версію аналітичної доповіді розміщено на: <http://www.niss.gov.ua>
За повного або часткового відтворення цієї публікації
посилання на видання обов'язкове

Авторський колектив:

О. В. Шевченко (вступ, розділи 4–7); В. В. Романова (розділи 1, 3–6); Я. А. Жаліло (розділи 5, 7, 8); Т. М. Алексенко (розділ 2); В. О. Бараннік (розділ 7); Д. С. Барінова (розділ 2); Н. В. Бахур (розділ 7); І. В. Валюшко (розділи 1, 3); А. А. Головка (розділ 2); А. О. Двігун (розділи 2, 7); О. І. Їжак (розділ 2); О. Є. Калашнікова (розділи 2, 5); С. В. Ковалівська (розділ 8); Г. М. Куц (розділ 2); Л. С. Лісогор (розділ 7); Є. В. Малярєвський (розділ 2); Г. В. Макаров (розділ 3); О. П. Максименко (розділ 2); В. В. Нестеренко (розділ 2); І. А. Павленко (розділ 3).

Рецензенти:

І. В. Заблодська, директор Луганської філії, завідувач відділу проблем міжрегіонального співробітництва ДУ «Інститут економіко-правових досліджень імені В. К. Мамутова НАН України», доктор економічних наук, професор;

В. В. Пилипів, професор кафедри регіоналістики і туризму Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана, доктор економічних наук, професор.

За науковою редакцією

Я. А. Жаліла, доктора економічних наук, заслуженого економіста України

Д11 **Децентралізація** і формування політики регіонального розвитку в Україні: наук. доп. / [Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін.]; за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. – Київ: НІСД, 2020. – 153 с.
ISBN 978-966-554-344-2

У науковій доповіді проаналізовано перебіг децентралізації в Україні загалом та в окремих регіонах зокрема. Сформовано дорожню карту завершення реформи в 2020 р. Представлено умови проведення чергових виборів до органів місцевого самоврядування. Розглянуто низку актуальних питань реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації і субсидіарності. Запропоновано підходи до створення інституту нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування. Показано ступінь інтегрованості регіональної політики України до регіональної політики Євросоюзу на основі аналізу врахування принципів регіональної політики ЄС в Україні. Розглянуто вплив реформи децентралізації на формування політики регіонального розвитку і запропоновано системні підходи до інтеграції цих напрямів політики держави. Сформовано підходи щодо оцінювання впливу децентралізації на соціально-економічний розвиток регіонів, наведено приклади розкриття потенціалу децентралізації для розвитку окремих регіонів. Укладено рекомендації стосовно реалізації Цілей сталого розвитку на локальному рівні як підґрунтя інтеграції просторового та регіонального розвитку. Запропоновано низку рекомендацій щодо успішного продовження реформи децентралізації та перетворення її на стимул формування ефективної політики регіонального розвитку.

Наукова доповідь розрахована на широке коло фахівців та практиків з питань регіональної політики, реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування.

УДК 338.244.47 : 33.03"71" : 332.145 (477)

ЗМІСТ

Список скорочень	4
Вступ	5
<i>Розділ 1. Зміна принципів об'єднання громад та визначення їх спроможності</i>	<i>7</i>
<i>Розділ 2. Перебіг децентралізації в окремих регіонах України</i>	<i>19</i>
<i>Розділ 3. Дорожня карта успішного завершення децентралізації в 2020 році</i>	<i>37</i>
3.1. Рамкові умови реалізації нового етапу реформи	37
3.2. Підготовка до місцевих виборів на новій територіальній основі	40
3.3. Удосконалення законодавства про місцеві вибори.....	42
3.4. Утворення системи державного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування	47
3.5. Елементи децентралізації в правоохоронній діяльності: запит громад та інтереси держави.....	53
3.6. Інституційні кроки для успішного завершення реформи	56
<i>Розділ 4. Вплив зміни територіальної організації влади на засадах децентралізації на політику регіонального розвитку (організаційно-правовий аспект)</i>	<i>64</i>
<i>Розділ 5. Реалізація політики регіонального розвитку в умовах децентралізації</i>	<i>75</i>
<i>Розділ 6. Використання підходів та принципів щодо реалізації політики регіонального розвитку ЄС в Україні</i>	<i>86</i>
<i>Розділ 7. Розкриття потенціалу децентралізації для розвитку регіонів України</i>	<i>99</i>
7.1. Роль і місце громад у регіональному розвитку	99
7.2. Фінансова децентралізація як чинник регіонального розвитку	111
7.3. Реалізація трудових ресурсного потенціалу громад та регіонів умовах децентралізації	120
<i>Розділ 8. Реалізація Цілей сталого розвитку на локальному рівні як підґрунтя інтеграції просторового та регіонального розвитку</i>	<i>128</i>
Рекомендації	141
Дані про авторів	152

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

- АРР* – агенція регіонального розвитку
ВПО – внутрішньо переміщені особи
ДСРР – Державна стратегія регіонального розвитку
Р – Державний фонд регіонального розвитку
ЖКГ – житлово-комунальне господарство
ЗВО – заклад вищої освіти
ЗЗСО – загальноосвітній заклад середньої освіти
КМУ – Кабінет Міністрів України
ОДА – обласна державна адміністрація
ОЕСР – Організація економічного співробітництва та розвитку
ОМС – орган місцевого самоврядування
ОРДЛО – окремі райони Донецької та Луганської областей
ОТГ – об'єднана територіальна громада
ПП – перспективний план
ПДФО – податок на доходи фізичних осіб
РДА – районна державна адміністрація
ЦНАП – Центр надання адміністративних послуг
ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади
ЦРМС – Центр розвитку місцевого самоврядування
ЦСР – Цілі сталого розвитку ООН

ВСТУП

Поступ реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації і субсидіарності в Україні засвідчує правильність вибраного напрямку політики, спрямованого на передавання повноважень і ресурсів на базовий рівень адміністративно-територіального устрою, а саме: рівень міст, селищ і сіл та їх об'єднань – територіальних громад. Реформа в 2019 – першій половині 2020 рр. проходила під гаслами форсованого об'єднання громад відповідно до перспективних планів об'єднання та проведення чергових виборів до органів місцевого самоврядування на новій територіальній основі. З огляду на це форсованість та адміністративний спосіб проведення реформи нерідко наштовхувалися на спротив чинних місцевих органів виконавчої влади (насамперед районного рівня), членів громад, які не бачили себе у новому адміністративному поділі. Ця проблема потребує першочергового вирішення.

Успішність реформи у частині зміцнення матеріальної та фінансової основи міст, селищ і сіл та надання їм більшого обсягу прав у розпорядженні наявними ресурсами створює на локальному рівні осередки активізації господарської діяльності та формує умови для розкриття внутрішнього потенціалу громад. На противагу цим прогресивним крокам, управління територіальними громадами ще не стало якісно новим унаслідок неврегульованості перерозподілу повноважень між громадами та адміністративно-територіальними одиницями регіонального та субрегіонального рівнів. Об'єктивними умовами для зміни розподілу повноважень є: 1) управлінське, організаційне та матеріально-фінансове посилення громад, яке зумовлює необхідність внесення змін у законодавчі акти щодо місцевого самоврядування та виконавчої влади на місцях; 2) курс України на європейську інтеграцію та зобов'язання, взяті нашою державою щодо імплементації засад і принципів місцевого самоврядування, що спричинює коригування регіональної політики та здійснення місцевого самоврядування; 3) потреба реагування на внутрішні та зовнішні суспільно-політичні виклики для державності, що зумовлюють необхідність урахування особливостей проходження цієї реформи в різних регіонах.

Ситуація, яка складається в регіонах та загалом в Україні під час проведення чергового етапу реформи, впливає на інші галузі державної політики, що спонукає до поступових змін і в них. Реформа територіальної організації влади та місцевого самоврядування вимагає насамперед зміни принципів і підходів у державній регіональній політиці, яка наразі набуває особливої значущості. Децентралізація влади та ресурсів разом із необхідністю використання потенціалу громад для самоврядного розвитку, а також зазначені умови для зміни розподілу повноважень свідчать про модифікацію самої регіональної політики, яка поступового стає *політикою регіонального розвитку* з іншими суб'єктами реалізації, підходами до формування та принципами втілення. Питанням формування такої політики регіонального розвитку, потреба в якій значною мірою зумовлена децентралізацією і яка тісно інтегрована з нею, присвячена ця наукова доповідь.

У пропонованому виданні в логічній послідовності висвітлено питання продовження реформи децентралізації через зміну принципів об'єднання громад та визначення їх спроможності і впливу цих процесів на успішність реформи; сформовано алгоритм та умови успішного завершення реформи в 2020 р. через зміну районного рівня адміністративно-територіального устрою, підвищення доступності публічних послуг. На

основі аналізу особливостей реформи у Дніпропетровській, Закарпатській, Одеській, Харківській, Херсонській та Чернівецькій областях продемонстровано неоднорідність перебігу реформи на території України, що підтверджує тезу про різний ступінь готовності до її сприйняття й має бути враховано при продовженні реформи. Значна увага приділена умовам проведення чергових місцевих виборів у 2020 ро. та формуванню інституту нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування. Зважаючи на євроінтеграційний курс України, представлено аналіз імплементації принципів Європейського Союзу та Європейської Комісії в регіональну політику України. Запропоновано організаційно-правові аспекти, які забезпечать можливість урахувати вплив реформи на створення засад політики регіонального розвитку. Сформовано підходи щодо оцінювання впливу децентралізації на соціально-економічний розвиток регіонів, завдяки яким є змога дослідити, як наслідки децентралізації впливають на розвиток окремих областей. У секторальному аспекті розглянуто можливості децентралізації правоохоронної системи. З метою підвищення ефективності використання трудових ресурсів запропоновано напрями вдосконалення політики зайнятості на регіональному рівні, сприяння створенню конкурентоспроможних робочих місць і розвитку підприємництва, покращення умов найму та оплати праці. Розглянуто різні аспекти зміцнення матеріально-фінансової бази регіонів та громад через удосконалення використання Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) та перегляд окремих податків і зборів. Обґрунтовується, що основою для інтеграції просторового та регіонального розвитку може стати реалізація Цілей сталого розвитку на локальному рівні.

Наукова доповідь є органічним поєднанням теоретичних авторських розробок та практичних, підготовлених на основі емпіричного аналізу пропозицій; концептуальних засад формування політики регіонального розвитку у країні в цілому та актуального досвіду перебігу децентралізації в регіонах і її впливу на соціально-економічну та суспільно-політичну сфери регіонів; соціально-економічних засад та суспільно-політичного виміру реформи. Особливістю дослідження є системність, неупередженість міркувань і пропозицій. Це вирізняє його з-поміж науково-практичних розробок з питань регіональної політики й реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Розділ 1.

ЗМІНА ПРИНЦИПІВ ОБ'ЄДНАННЯ ГРОМАД ТА ВИЗНАЧЕННЯ ЇХ СПРОМОЖНОСТІ

Міжнародні наукові дослідження практики об'єднання територіальних громад у різних країнах світу свідчать про те, що об'єднання громад у спроможніші може проводитися з метою: 1) підвищення якості надання публічних послуг; 2) покращення управлінської ефективності; 3) сприяння демократії участі¹. Від обраної мети формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ) значною мірою залежить інтерпретація спроможності громад як здатності до надання публічних послуг, управлінської спроможності, спроможності до забезпечення демократії участі.

Мета об'єднання територіальних громад – підвищення якості надання публічних послуг – досягається за рахунок того, що більші громади можуть ефективніше надавати відповідні послуги насамперед з огляду на «економію на масштабах»². Результати порівняльного аналізу об'єднання територіальних громад у різних країнах світу свідчать про те, що органи місцевого самоврядування у громадах із чисельністю населення 25...250 тис. жителів визнаються найефективнішими³. Очевидно, що цей висновок не є універсальним, оскільки публічні послуги можуть дуже різнитись у малих та великих громадах. Наприклад, патрульна поліція працюватиме ефективніше у невеликих громадах, тоді як великі громади краще впораються із наданням спеціалізованих медичних послуг. Великі громади стають спроможнішими надавати широкий спектр спеціалізованих та капіталоемних публічних послуг своїм жителям. Водночас дослідники застерігають щодо ризиків одночасного зростання витрат на забезпечення надання публічних послуг⁴. Отже, об'єднання територіальних громад посилює спроможність органів місцевого самоврядування надавати різноманітніші та якісніші послуги жителям громад. Аналіз практичного втілення реформи у європейських країнах демонструє, що у переважній більшості випадків спроможність органів самоврядування об'єднаних територіальних громад надавати якісні публічні послуги зростає⁵.

Підставою для підвищення управлінської спроможності внаслідок об'єднання територіальних громад, як свідчать результати досліджень, може бути те, що органи місцевого самоврядування володіють належною інформацією щодо місцевих проблем, які хвилюють жителів, та додатково отримують нові економічні ресурси для їх вирішення⁶. Водночас не можна ігнорувати контраргумент, що управління об'єднаними

¹Ebinger, F., Kuhlmann, S., Bogumil, J. (2019). Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation. *Local Government Studies*. No. 45 (1) (p. 3).

²Swianiewicz, P. (2002). Size of local government, local democracy and efficiency in delivery of local services – International context and theoretical framework'. In: Swianiewicz, P. (Ed.). *Consolidation or fragmentation? The size of local governments in Central and Eastern Europe*. URL: http://pdc.ceu.hu/archive/00006908/01/LGI_Consolidation-or-Fragmentation_2002.pdf

³Ebinger, F., Kuhlmann, S., Bogumil, J. (2019). Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation (p. 6).

⁴Ibid (p. 8).

⁵OECD (2014). *OECD Regional Outlook: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*. Paris: OECD.

⁶Oakerson, R. (1999). *Governing Local Public Economies: Creating the Civic Metropolis*. Oakland, CA: ICS Press.

територіальними громадами призводить до збільшення витрат на координацію та значне розгалуження цього управління⁷.

Підвищення спроможності ОТГ до сприяння демократії участі можна назвати двояким. Оскільки органи місцевого самоврядування у великих громадах набувають відповідальності за більшу кількість функцій щодо надання публічних послуг, зростає ймовірність того, що громадяни звертатимуть більше уваги на місцеву політику. В умовах густонаселених громад із більшою кількістю мешканців створюються кращі умови для ведення змістовних політичних дискусій та залучення громадян до діяльності органів місцевого самоврядування⁸.

Водночас у малих громадах може бути більше можливостей для безпосереднього контактування громадян із посадовцями органів місцевого самоврядування. Цей фактор може сприяти наближенню органів місцевого самоврядування у невеликих громадах до виборців, що може позитивно позначатися на їх підзвітності. Натомість об'єднання малих громад в одну порівняно велику громаду може знизити громадську активність та призвести до зменшення залучення громадян до суспільно-політичного життя у територіальних громадах. Зокрема, дослідник соціального капіталу Р. Патнем вважає, що збільшення територіальних розмірів може негативно позначатися на політичній участі⁹.

Реформу децентралізації в Україні було розпочато значною мірою з огляду на незадовільну спроможність переважної більшості органів місцевого самоврядування з-поміж близько 11 тис. місцевих рад, які існували до 2014 р., здійснювати власні та делеговані повноваження на належному рівні.

Однією з ключових цілей реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади на засадах децентралізації стало забезпечення належної спроможності територіальних громад насамперед до надання публічних послуг.

На *першому етапі реформи децентралізації* було сформульовано ключові нормативно-правові рамки щодо спроможності громад. Хоча Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 2015 р. регламентує, за яких умов Кабінет Міністрів України (КМУ) може визнати об'єднану територіальну громаду спроможною, у ньому не міститься визначення спроможної громади як такої. Термін «спроможна громада» визначено у Методиці формування спроможних територіальних громад (далі – Методика), що була затверджена постановою Кабінету Міністрів України 08 квітня 2015 р. У 2020 р.¹⁰ на виконання вимог Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» до Методики внесено зміни. Відповідно до зазначеної Методики спроможні територіальні громади – це «територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері

⁷Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P. E., & Rose, L. E. (2014). Size and Local Democracy. Northampton: Edward Elgar Publishing.

⁸Swianiewicz, P. (2002). Size of local government, local democracy and efficiency in delivery of local services—International context and theoretical framework'. In: Swianiewicz, P. (Ed.). Consolidation or fragmentation? The size of local governments in Central and Eastern Europe. Chapt.1 (pp. 1–29). URL: http://pdc.ceu.hu/archive/00006908/01/LGI_Consolidation-or-Fragmentation_2002.pdf

⁹Putnam, R. D. (2000). Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. New York: Simon&Schuster.

¹⁰Методика формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214 (в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 24.01.2020 № 34). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2020-%D0%BF>

освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці».

Таким чином, спроможність ОТГ в Україні трактується насамперед як *спроможність забезпечувати належний рівень надання базових публічних послуг*.

Інтерпретація спроможності ОТГ як *спроможності до ефективного управління* може мати місце за умови формування належних організаційних структур апаратів та виконавчих органів та за наявності відповідної кваліфікації та професійного досвіду посадових осіб органів місцевого самоврядування (ОМС) ОТГ. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 1997 р. не надає жорсткої регламентації зазначених питань. На практиці ухвалення рішень щодо структури ОМС ОТГ залежить від наявного кадрового ресурсу та потреб жителів ОТГ¹¹. Підвищення управлінської спроможності ОТГ під час упровадження децентралізації очікується внаслідок перерозподілу повноважень між виконавчими органами та органами місцевого самоврядування на засадах субсидіарності та зміни адміністративно-територіального устрою, який передбачає також зміни функцій органів виконавчої влади різних рівнів. Під час упровадження реформи децентралізації Кабінетом Міністрів України було ухвалено Концепцію реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 р. № 974-р), а також План заходів щодо реалізації зазначеної Концепції, розрахований на 2018–2020 рр. (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 р. № 342-р). Отже, інтерпретація спроможності ОТГ як спроможності до підвищення ефективності управління має певне підґрунтя, проте не може вважатися вичерпною.

Досвід України щодо формування ОТГ демонструє заохочення демократії участі насамперед унаслідок добровільності процесу об'єднання громад. Проте спрацьовують також додаткові чинники: проведення перших місцевих виборів у кожній новосформованій ОТГ одразу після визнання її спроможною з боку Кабінету Міністрів України; залучення жителів громад до процесів ухвалення рішень органами місцевого самоврядування ОТГ тощо. Водночас у рамках чинного адміністративно-територіального устрою спроможність ОТГ до забезпечення представництва жителів усіх населених пунктів у органах місцевого самоврядування може бути ускладненою. Як констатував заступник міністра розвитку громад та територій України В. Негода, значна кількість районних та обласних рад не повною мірою представляють інтереси всіх територіальних громад, що входять до відповідних районів та областей, хоча таке представництво є очікуваним¹².

Також упродовж першого етапу реформи децентралізації у частині формування ОТГ було зроблено наголос на інтерпретації спроможності ОТГ як *фінансової спроможності*. Попередній розрахунок фінансової спроможності потенційних ОТГ дає змогу зробити орієнтовний прогноз необхідних надходжень та видатків для задоволення потреб жителів громад в отриманні публічних послуг, а також для стратегування місцевого розвитку

¹¹Підходи до формування ефективних організаційних структур для ОТГ / Децентралізація дає можливість : офіц. сайт. нац. проекту. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/474/7.10.19.pdf> ; Інституційна спроможність ОТГ України / Децентралізація дає можливість : офіц. сайт. нац. проекту. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/475/new_IS.pdf

¹²Якими будуть наступні місцеві вибори – думки експертів / Децентралізація дає можливість : офіц. сайт. нац. проекту. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11784>

органами місцевого самоврядування. Офіційні Методичні рекомендації до порядку розрахунку фінансової спроможності перспективної об'єднаної територіальної громади¹³ містять інструкцію для моделювання бюджетів перспективних ОТГ. За результатами такого моделювання можна робити попередні висновки про обґрунтованість добровільного об'єднання громад та ймовірність досягнення спроможності. Деякі вітчизняні дослідники вказують, що показник фінансової спроможності ОТГ не є вичерпним, і натомість виокремлюють інституціональний, нормативно-правовий та ресурсний аспекти спроможності ОТГ¹⁴; правовий, організаційний та матеріально-ресурсний виміри спроможності громад¹⁵. У цьому контексті показовою є комплексна рамка для визначення спроможності громади, у якій інтегровано широкий перелік складових частин (соціально-демографічна, адміністративна, фінансово-економічна, інфраструктурна, сервісна, соціокультурна спроможності), кожна з яких містить критерії та відповідні індикатори¹⁶. На думку міжнародного дослідника та експерта Т. Левітаса, український «...Уряд має більше хвилювати достатність масштабу об'єднаних територіальних громад для належного та раціонального управління шкільними мережами та відповідною інфраструктурою, ніж їх фінансова самодостатність»¹⁷. Тобто цей дослідник підкреслює значущість спроможності громад до надання базових публічних послуг.

Другий етап реформи децентралізації, який розпочався в Україні у 2019 р., посилив наголос на потребі підвищення спроможності ОТГ насамперед до надання публічних послуг. За твердженням тодішнього міністра розвитку громад та територій України А. Бабак, об'єднання має здійснюватися за принципом спроможності ОТГ надавати «доступні для людей на рівні громад адміністративні та соціальні послуги»¹⁸. Водночас необхідно витримати баланс між кількісними та якісними змінами, які характеризують цей процес. Для цього потрібна обґрунтована та підкріплена коректними даними підготовка цілісних перспективних планів формування ОТГ областей, відповідно до яких можна здійснювати наступний цикл формування ОТГ (згідно із оптимізованими адміністративними процедурами).

Логіка переходу від етапу добровільності до етапу обґрунтованого процесу формування ОТГ із застосуванням адміністративних стимулів артикулювалася впродовж 2018–2019 рр.¹⁹. Намагаючись скористатися своїм правом на добровільне об'єднання, протягом 2015–2019 рр. певні територіальні громади ініціювали формування ОТГ,

¹³Фінансова спроможність бюджетів ОТГ. Порядок розрахунку / Децентралізація дає можливості : офіц. сайт. нац. проєкту. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/290/finance.pdf>

¹⁴Куценко Т., Сіренко Я. Забезпечення фінансової спроможності ОТГ як пріоритет децентралізації управління. URL:

http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/30350/MO_2019_7.pdf;jsessionid=CD804A723F673A143361C91F0AA4F40E?sequence=1

¹⁵Чи перспективні «перспективні» плани? Як надалі об'єднуватимуться громади. URL: <http://samoorg.com.ua/blog/2019/06/26/chi-perspektivni-perspektivni-plani-yak-nadali-obyednuvatimutsya-gromadi/>

¹⁶Круглий стіл «На шляху до спроможності: як оцінювати прогрес громад?», присвячений обговоренню критеріїв та індикаторів оцінки спроможності ОТГ. Укладачі критеріїв та показників спроможності ОТГ – Асоціація сприяння самоорганізації населення. 2019. 10 груд.

¹⁷Реформа врядування на субнаціональному рівні та фінанси органів місцевого самоврядування в Україні: 2014–2018. С. 6 / Децентралізація дає можливості : офіц. сайт. нац. проєкту. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/498/PolicyBrief-UKR-FINAL.pdf>

¹⁸Від еволюційного етапу об'єднання громад переходимо до об'єднання за принципом спроможності, – Альона Бабак. URL: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/vid-evolyutsiynogo-etapu-ob-yednannya-gromad-perehodimo-do-ob-yednannya-za-printsipom-spromozhnosti-alona-babak/>

¹⁹Реформа врядування на субнаціональному рівні та фінанси органів місцевого самоврядування в Україні: 2014–2018. С. 6.

неспроможних реалізувати ключові потреби населення у своєчасному та максимально спрощеному отриманні професійних послуг. У підсумку ідея поєднання зусиль у цих громадах виявилася скомпрометованою, а проблема реалізації потенціалу місцевого самоврядування – невирішеною. Хоча принцип добровільності об'єднання продовжував зберігатися, Уряд України здійснював підготовчі кроки для застосування адміністративних стимулів. Відповідно до урядового Плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки²⁰, що був ухвалений 23 січня 2019 р., задекларовано ціль – до 1 травня 2020 р. розробити і внести зміни до перспективних планів формування територій громад областей, які би повністю покривали території відповідних регіонів, ураховуючи при цьому урядову Методику формування спроможних територіальних громад. До 10 грудня 2019 р. обласні державні адміністрації (ОДА) мали подати Кабінету Міністрів України затверджені перспективні плани формування територій громад відповідних областей. Станом на 27 травня 2020 р. Уряд затвердив перспективні плани 24 регіонів, за винятком АР Крим, а Верховна Рада України прийняла відповідну постанову про утворення та ліквідацію районів²¹, якою фактично був затверджений новий адміністративно-територіальний устрій. Однак продовжують точитися дискусії щодо ступеня врахування інтересів усіх сторін при підготовці зазначених документів.

Зважаючи на підготовку до проведення чергових місцевих виборів у жовтні 2020 р. на новій територіальній основі, є гостра потреба завершити формування ОТГ. Одночасно актуалізовано завдання забезпечення фактичної, а не формальної спроможності територіальних громад у масштабах держави. Йдеться, по-перше, про мінімізацію ризику визнання Кабінетом Міністрів України нових ОТГ спроможними суто з огляду на необхідність прискорення темпів формування ОТГ, а, по-друге, – про оцінку фактичної спроможності тих сформованих ОТГ, які не виконують свої розширені повноваження щодо надання базових публічних послуг на належному рівні.

Часткове пояснення незадовільної фактичної спроможності деяких уже сформованих ОТГ полягає в тому, що виважені розрахунки щодо орієнтовної спроможності кожної потенційної ОТГ мали здійснюватися під час підготовки перспективних планів формування громад кожної області. У разі формування ОТГ відповідно до таких перспективних планів КМУ визнає відповідні ОТГ спроможними, як того вимагає стаття 9 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Унаслідок цього ОТГ здобувають розширені повноваження стосовно надання публічних послуг, прямі міжбюджетні відносини із державним бюджетом, низку субвенцій та дотацій (у т.ч. внаслідок горизонтального вирівнювання податкоспроможності).

Якщо ОТГ сформовано без урахування рекомендацій затвердженого КМУ перспективного плану області, Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не порушується: після схвалення проєкту рішення про добровільне об'єднання відповідна місцева рада може подавати зазначений проєкт до обласної державної

²⁰Про затвердження Плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 № 77-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-realizaciyi-novogo-etapu-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-na-20192021-roki>

²¹Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-IX#Text>

адміністрації для надання висновку щодо його відповідності Конституції та законам України. У разі позитивного висновку місцеві ради приймають рішення про добровільне об'єднання територіальних громад. Проте за негативного висновку відповідна обласна державна адміністрація повертає проєкт на доопрацювання. Якщо рішення про добровільне об'єднання територіальних громад ухвалено, то місцеві ради звертаються до обласної державної адміністрації з пропозицією звернутися до Центральної виборчої комісії щодо призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови в установленому порядку. Згідно із частиною 1 статті 8 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» ОТГ вважається утвореною з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об'єднання територіальних громад²². Водночас, якщо ОТГ була сформована не згідно із затвердженим КМУ перспективним планом формування територіальних громад області, Уряд був не зобов'язаний визнавати відповідну ОТГ спроможною. Відповідно, така ОТГ могла не отримати очікуваних повноважень та фінансових ресурсів.

Проте практика засвідчила, що в разі формування таких об'єднаних територіальних громад ОДА вносить на розгляд сесій обласних рад пропозиції щодо відповідних змін до перспективних планів. Завдяки таким крокам ОТГ отримували повноваження та ресурси, заради яких вони докладали зусилля щодо свого добровільного формування. Щоправда, у подальшому це не гарантувало фактичну спроможність ОТГ виконувати взяті на себе повноваження.

На виконання доручення Прем'єр-міністра України та Указу Президента України «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» від 08 листопада 2019 р. № 837/2019, де визначено завдання стосовно перегляду Методики формування спроможних територіальних громад з урахуванням критерію розвитку оптимальної мережі соціальної інфраструктури та доступності публічних послуг, а також забезпечення в установленому порядку розроблення згідно з такою Методикою, схвалення та затвердження актуалізованих перспективних планів формування територій громад областей, Мінрегіон підготував та оприлюднив оновлені Методичні рекомендації щодо оцінки спроможності територіальних громад (далі – Методичні рекомендації), про що йшлося вище. Методичні рекомендації підготовлено для обласних державних адміністрацій, які були уповноважені оперативно завершити проєкти змін до перспективних планів формування територій громад областей з метою підготовки перспективних планів, які покривають 100 % територій кожної області. Методичні рекомендації надають основні показники, відповідно до яких Мінрегіон визначає спроможність громад, а також порядок та критерії оцінки рівня їх спроможності.

Запропонований у Методичних рекомендаціях перелік критеріїв оцінки спроможності громад оновлює відповідні положення Методики 2015 р. Зокрема, Мінрегіон рекомендує обласним державним адміністраціям використовувати основні показники, що визначають спроможність територіальних громад, до яких належать: «1) нерозривність та географічна цілісність території територіальної громади; 2) на території територіальної громади проживає не менш як 250 дітей шкільного і 100 дітей дошкільного віку; 3) на території територіальної громади розташований загальноосвітній навчальний заклад I–III

²²Зміст, принципи та мета реформи з децентралізації (посібник для суддів, які розглядають спори, пов'язані із оскарженнями процесів добровільного об'єднання та приєднання територіальних громад). Київ, 2019. С. 11 / Децентралізація дає можливості : офіц. сайт. нац. проєкту. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/436/25.08.2019.pdf>

ступеня, проектною потужністю не менш як 250 учнів. ...У разі невідповідності територіальної громади хоча б одній із вимог... така територіальна громада не може вважатися спроможною, а оцінка рівня її спроможності не здійснюється у зв'язку з недоцільністю». Як вказано у Методичних рекомендаціях, відповідність громади зазначеним вимогам дозволяє ОДА переходити до наступного етапу оцінки рівня спроможності такої територіальної громади. Цей етап передбачає оцінку рівня спроможності територіальних громад із урахуванням чисельності постійних жителів громади, її площі, індексу податкоспроможності бюджету громади, а також частки у ньому місцевих податків і зборів. Зокрема, мінімальними граничними значеннями кожного з перелічених критеріїв оцінки є такі: чисельність населення – 3000 осіб; площа – 200 км²; індекс податкоспроможності – 0,3; частка місцевих податків та зборів – 10 %.

Показники індексу податкоспроможності (не менше 0,3) та частки місцевих податків та зборів (не менше 10 %) можна трактувати як відображення прагнення розширити трактування спроможності територіальних громад, включивши до нього спроможність до економічного розвитку. Згідно з оновленою Методикою формування спроможних територіальних громад (у редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 34), спроможними громадами вважаються такі, де проживає не менше ніж 3000 осіб та враховується індекс податкоспроможності громади не менше як 0,3. Це означає, що у спроможній ОТГ обсяг надходжень від податку на доходи фізичних осіб на одну людину має становити не менше ніж 30 % від обсягу надходжень від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) на одну особу загалом по країні. Тобто індекс податкоспроможності є коефіцієнтом, який визначає рівень спроможності наповнення податками відповідного бюджету порівняно з аналогічним середнім показником по Україні (у розрахунку на одну людину за надходженнями ПДФО). А частка місцевих податків та зборів не менше як 10 % означає, що така частка у власних доходах ОТГ має бути не нижче однієї десятої частини від усіх надходжень цього бюджету.

Водночас критерії спроможності, викладені в оновлених Методичних рекомендаціях Мінрегіону, викликали деякі критичні зауваження. Зокрема, директор програми USAID DOBRE Беррі Рід рекомендував не переглядати статус спроможності тих ОТГ, які вже було сформовано, а натомість «зосередитися насамперед на територіях, які наразі необ'єднані: вони мають або сформувати ОТГ, або приєднатися до вже існуючої»²³.

У грудні 2019 р. тодішній міністр розвитку громад та територій А. Бабак заявила, що формат добровільного об'єднання існуватиме орієнтовно до лютого 2020 р., а «...далі ми вже будемо бачити: чи є необхідність через закон встановлювати, відповідно до перспективних планів, конфігурації громад, які ще не об'єднались»²⁴. Дані Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування від 10 листопада 2019 р. засвідчили, що тільки 87,6 % території України на той час було покрито перспективними планами ОТГ областей²⁵. В Україні ще 6389 громад не долучилися до процесу об'єднання (58,3 % від загальної кількості рад базового рівня станом на

²³Як визначити спроможність громади, як її підвищувати, та що буде далі з децентралізацією? / Децентралізація дає можливості : офіц. сайт. нац. проекту. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11895>

²⁴Термін добровільного об'єднання громад буде тривати орієнтовно до лютого 2020 року / Децентралізація дає можливості : офіц. сайт. нац. проекту. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11917>

²⁵Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування / Децентралізація дає можливості : офіц. сайт. нац. проекту. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/494/10.11.2019.pdf>

01.01.2015 р.). Упродовж 2015–2019 рр. 4572 місцеві ради (41,7 % від загальної кількості рад базового рівня станом на 01.01.2015 р.) добровільно об'єдналися у 1002 ОТГ. З них: у 92 ОТГ перші місцеві вибори було призначено на грудень 2019 р.; 23 ОТГ очікують на рішення ЦВК про призначення перших місцевих виборів; 43 ОТГ сформувалися з адміністративними центрами у містах обласного значення. Житомирська область посідає перше місце з-поміж областей щодо формування ОТГ; Дніпропетровська – друге; Хмельницька – третє.

Пріоритетним адміністративним стимулом замість добровільного об'єднання є внесення змін до чинного законодавства стосовно ухвалення перспективних планів формування територій громад областей. Так, 5 грудня 2019 р. прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей)» № 348-ІХ, який передбачає, що перспективні плани формування територій громад областей розробляються ОДА та затверджуються КМУ, а обласні ради виключені з процесу його затвердження; об'єднання територіальних громад здійснюється відповідно до перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, області. *У цьому й полягає сутність адміністративного підходу до формування ОТГ, який надав змогу спростити процедури затвердження перспективних планів у 2020 р.*

Заступник міністра розвитку громад та територій України В. Негода вказує, що зазначений Закон «не суперечить добровільності об'єднання громад, як дехто вважає. Навпаки, він дає можливість швидко і якісно створити незаполітизовані, незаангажовані перспективні плани. Ми дамо громадам, що хочуть добровільно об'єднатися, прагматичні, чітко прораховані орієнтири. Створюються передумови для розроблення з більшою відповідальністю перспективних планів з урахуванням фінансових можливостей, розвитку інфраструктури, доступності послуг, здатності громад ці послуги надавати. Крім того, будуть враховуватися географічні, історичні, етнічні, культурні та інші особливості територій. У результаті громади матимуть ефективну модель об'єднання і прийматимуть зважені рішення, вирішуючи, як розвиватися надалі. Важливо також, що до створення перспективних планів обов'язково будуть залучені профільні асоціації, які представляють і захищають інтереси органів місцевого самоврядування всіх рівнів»²⁶.

Кабінет Міністрів України 12 червня 2020 р. затвердив адміністративні центри та плани територій 1470 об'єднаних територіальних громад у 24 областях України. Формально всі основні вимоги було дотримано, але окремі офіційно затверджені перспективні плани виявились такими, що не відповідають попередньо підготовленим і заздалегідь узгодженим із громадами. У підсумку логіка об'єднання, якої дотримувалися ОДА, не відобразила настрої місцевого населення. Було проігноровано реальний суспільний запит, що сприяло зростанню соціальної напруги в регіонах і потенційно створило загрозу національній безпеці держави. Зокрема, громадське невдоволення спостерігається у Дніпропетровській²⁷,

²⁶Парламент прийняв за основу законопроект, що спрощує процедуру затвердження перспективних планів формування громад. URL: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/parlament-priynyav-za-osnovu-zakonoproekt-shho-sproshhuye-protseduru-zatverdzhennya-perspektivnih-planiv-formuvannya-gromad/>

²⁷Звернення Царичанської ОТГ з питання об'єднання громад. URL: https://tsarichanka-gromada.gov.ua/news/1588248504/?fbclid=IwAR2L7ZVvqVHrpuM97l-JoJqmjnZuzgvn_iajwk8SAYXMJLXlmqhIjwQHsg

Черкаській²⁸, Харківській²⁹, Полтавській³⁰, Івано-Франківській³¹ та інших областях. Про наміри судитися з Кабінетом Міністрів України заявили окремі ОТГ на Херсонщині, Львівщині, Вінниччині, Кіровоградщині та в інших регіонах.

Отже, відбувається деформація чотирьох принципів, з дотриманням яких має відбуватися об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, визначених у статті 2 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»: 1) конституційності та законності; 2) добровільності; 4) державної підтримки; 6) прозорості та відкритості. Крім того, за загально визнаним і закріпленим у Конституції України (частина 1 статті 58) принципом закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі. Тому затвердження нового перспективного плану не є достатньою підставою для ліквідації ОТГ, утвореної згідно з усіма вимогами.

Що стосується громадського спротиву, то на першому етапі реформи децентралізації він мав місце насамперед в умовах недостатнього залучення громадськості до процесу оптимізації об'єктів соціальної інфраструктури (насамперед в освітній та медичній сферах). Іншими словами, стимулом до загострення спротиву громадськості стала відсутність узгодження процесів ухвалення рішень щодо формування ОТГ та впровадження секторальної децентралізації в умовах обмежених ресурсів для забезпечення жителів потенційних або формалізованих ОТГ якісними та доступними публічними послугами. Водночас під час пришвидшення формування ОТГ на другому етапі реформи децентралізації зроблено наголос на підвищенні спроможності до надання публічних послуг жителям громад. Зокрема, у вересні 2019 р. тодішній міністр розвитку громад та територій України А. Бабак зазначила: «Ми пройшли еволюційний етап добровільного об'єднання громад і зараз переходимо до наступного – об'єднання за принципом спроможності. Нам не потрібні 73 % дотаційних ОТГ, що маємо зараз. Наша ключова задача – спроможні ОТГ та доступні для людей на рівні громад адміністративні та соціальні послуги»³².

На наш погляд, підвищенню управлінської спроможності наявних ОТГ, зокрема і тих, що були утворені за допомогою адміністративних важелів уже в 2020 р., сприятиме розгляд у Верховній Раді України, опрацювання та подальше ухвалення проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстр. № 1223 від 02 вересня 2019 р.). Цей законопроект є аналогом проектів № 8369 від 17 травня 2018 р. та № 2489 від 30 березня 2015 р. (ветований Президентом України П. Порошенком). Проект Закону № 1223 покликаний підвищити професійність ОМС ОТГ, стимулювати посадових осіб органів місцевого самоврядування до покращення власних професійних навичок, а також зробити службу в ОМС ОТГ привабливою для фахівців, які досі працюють поза самоврядними структурами. Цей законопроект підтримує Асоціація

²⁸Лісова Л. На Черкащині проти примусового приєднання до ОТГ. *Голос України*. 2020. 12 лют. URL: <http://www.golos.com.ua/article/327561>

²⁹Мешканці кількох сіл на Первомайщині обурені тим, що їх обманули при формуванні ОТГ. URL: <http://v-news.com.ua/meshkantsi-kilkoh-sil-na-pervomajshhyni-obureni-tym-shho-yih-obmanuly-pry-formuvanni-otg/>

³⁰Голова ОТГ з Полтавщини звинуватив нардепа Кулініча у тиску на ОДА. <https://poltava365.com/golova-otg-z-poltavshhini-zvinuvativ-nardepa-kulinicha-u-tis.html>

³¹Вовчинець не хоче бути жебраком, або Як деякі приміські села виступають проти примусового приєднання до Івано-Франківська. URL: <https://galychyna.if.ua/analytic/vovchinets-ne-hoche-buti-zhebrakom-abo-yak-deyaki-primiski-sela-vistupayut-proti-primusovogo-priyednannya-do-ivano-frankivska/>

³²Від еволюційного етапу об'єднання громад переходимо до об'єднання за принципом спроможності, – Альона Бабак. URL: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/vid-evolyutsiynogo-etapu-ob-yednannya-gromad-perehodimo-do-ob-yednannya-za-printsipom-spromozhnosti-alona-babak/>

міст України³³. З огляду на оновлення умов функціонування місцевого самоврядування та органів влади під час завершення реформи децентралізації нагальною є потреба створення цілісної системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, адекватної актуальним вимогам. Зокрема, необхідно врахувати потреби професійної підготовки державних службовців та посадовців органів місцевого самоврядування за подальшого розширення повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ; докорінної зміни управлінської ланки на субрегіональному рівні; формування виконавчих комітетів обласних рад; уведення інституту префектів на субрегіональному та регіональному рівнях. *У разі відсутності нормативно-правових рішень, які покликані підвищити управлінську спроможність ОТГ, може актуалізуватися ризик незадовільного організаційного та кадрового забезпечення ОМС ОТГ.*

Вітчизняні експерти досліджують потенційні ризики пришвидшення формування ОТГ у регіонах з різноманітним етнічним складом населення. Актуальне тематичне дослідження не містить підтвердження потенційного негативного впливу поліетнічної структури населення на вектор або темпи провадження реформи децентралізації. Фахівці доходять висновку, що «етнічний фактор майже не згадується серед причин, які завадили громадам об'єднатися»³⁴. Водночас науковці застерігають від думки, що цей фактор не відіграє жодної ролі. Зокрема, у т. ч. з огляду на фактор поліетнічності, в Одеській області перспективний план формування територій громад охоплює менше половини території регіону. Закарпатська обласна рада схвалила перспективний план формування ОТГ області тільки 26.09.2019 р. На нашу думку, локальні або регіональні ідентичності, які можуть бути сильними у представників етнічних меншин, варто враховувати під час реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади, зокрема у частині формування ОТГ. Необхідно врахувати питання, що стосуються можливої наявності мовного бар'єра у жителів таких громад у контексті забезпечення доступу до медичних, освітніх та інших публічних послуг.

Сучасні наукові дослідження свідчать, що ідентичність є багаторівневою, і локальні або регіональні ідентичності не конфліктують із загальнонаціональною ідентичністю³⁵, визнаючи її перевагу³⁶. Вважається, що процес формування локальної та регіональної ідентичності аналогічний процесові формування національної ідентичності, хоча найбільшою відмінністю є те, що під час формування локальної та регіональної ідентичностей національна ідентичність уже існує. Значна роль у ньому відводиться елітам як представникам спільних інтересів жителів громад або регіонів у рамках відповідних органів влади, які виконують управлінські функції та мають певну інституційну структуру. Також присутню роль відіграє відчуття приналежності жителів регіону чи громади до історичних або культурних традицій, які стосуються відповідної території. Показово, що стимулювання жителів брати участь у підготовці планів місцевого або регіонального

³³Законопроект про службу в органах місцевого самоврядування знову у парламенті. URL: <http://auc.org.ua/novyna/zakonoprojekt-pro-sluzhbu-v-organah-miscevogo-samovryaduvannya-znovu-u-parlamentі>

³⁴Об'єднання громад в етноконтактних регіонах: особливості та перспективи : аналіт. звіт Асоціації сприяння самоорганізації населення дослідження. Київ, 2020. 48 с. URL: https://drive.google.com/file/d/1fnuLZ-TIS_9lVzOOrer7d-smaBK6boEi/view

³⁵Creating regional identities? Theoretical considerations. URL: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/a8a65636-f467-4941-bc64-43ccbbaac8638.pdf>

³⁶Flora, Peter (Hrsg.). (1999). State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe: The Theory of Stein Rokkan, based on his collected works. Edited by Peter Flora with Stein Kuhnle and Derek Urwin. Oxford: Oxford University Press.

розвитку сприяє формуванню локальної або регіональної ідентичності, зміцненню солідарності жителів громад або регіонів і відчуття приналежності до відповідної території³⁷.

Досвід формування ОТГ в Україні підтверджує, що формуванню локальної ідентичності сприяє представництво спільних інтересів жителів громад у ОМС ОТГ, а це, у свою чергу, сприяє згуртованості жителів ОТГ, зокрема тоді, коли йдеться про захист спільних інтересів³⁸. Аналіз низки стратегій розвитку ОТГ свідчить про те, що формування ідентичності визнається як завдання та ресурс розвитку громад. При цьому локальна ідентичність не обов'язково трактується через етнічні, культурні, мовні, історичні або інші фактори. Наприклад, Стратегія сталого розвитку Шумської ОТГ на 2018–2025 роки містить бачення стратегічного розвитку громади, яке передбачає формування ідентичності: «Ми хочемо бути спільнотою мешканців, які активно долучаються до ініціатив для покращення громади, а також самі пропонують ідеї, як разом творити громаду, в якій хочеться жити. Для нашої громади властивими рисами є висока самоорганізація мешканців, підвищення їх громадської активності, удосконалення діалогу між владою і громадою, створення та підтримка повноцінного громадського простору, активізація місцевих ініціатив жителів». На нашу думку, включення завдання з розбудови ідентичності ОТГ до стратегій розвитку громад, у т. ч. в поліетнічних ОТГ, є слушною практикою, гідною поширення.

Чинне законодавство не вимагає від ОМС ОТГ обов'язкової розробки та ухвалення стратегій розвитку. Більше того, навіть ухвалення Статуту ОТГ не є обов'язковим. Вважаємо, що заохочення до належної підготовки та ухвалення таких документів під час застосування адміністративних стимулів до формування ОТГ у 2020 р. може надати жителям громад слушну можливість артикулювати свої потреби та очікування від органів місцевого самоврядування у новостворених ОТГ. Зокрема, вибудовувати локальну ідентичність на стратегічних засадах може бути особливо доцільно у процесі формування ОТГ у поліетнічних регіонах.

Аналіз першого етапу реформи децентралізації в Україні у частині формування ОТГ надає можливість зробити **висновок** про те, що пріоритет у розумінні спроможності ОТГ належить спроможності здійснювати повноваження щодо надання публічних послуг жителям громад на належному рівні.

На другому етапі реформи децентралізації, який розпочався в 2019 р., додатковий наголос зроблено на необхідності підвищення спроможності ОТГ до надання якісних публічних послуг жителям громад за рахунок ефективного місцевого економічного розвитку. Фактично держава почала застосовувати адміністративні стимули до формування ОТГ: йдеться про ухвалення 05 грудня 2019 р. змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей») № 348-ІХ. Протягом 2015–2019 рр. перспективні плани ОТГ областей розроблялися обласними державними адміністраціями, схвалювалися відповідними обласними радами і затверджувалися Кабінетом Міністрів України. Надалі формування ОТГ відбувається виключно за відповідними перспективними планами. Те, що існувала обґрунтована потреба значного підвищення темпів формування ОТГ, не скасувало

³⁷Creating regional identities? Theoretical considerations. URL: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/a8a65636-f467-4941-bc64-43ccbbaac8638.pdf>

³⁸Чи потрібні районні ради? Децентралізація дає можливості: офіц. сайт. нац. проєкту. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11807>

перелічених вище ризиків, які асоціюються із використанням адміністративних стимулів у цьому процесі, насамперед у поліетнічних регіонах. Актуальною стала політизація процесу пришвидшеного формування ОТГ напередодні чергових місцевих виборів, які припадають на жовтень 2020 р.

Противагою завданням прискореного об'єднання громад є спротив цьому процесові, який у певних прошарках населення й нині є досить відчутним та нерідко експлуатується в передвиборчих політичних протистояннях. Суб'єктами такого спротиву подекуди є й районні державні адміністрації та районні ради. Адже з моменту створення ОТГ їхні роль та економічний, організаційний і, найголовніше, політичний вплив на ситуацію в районі практично втрачаються. Прийняття 17 липня 2020 р. Верховною Радою України Постанови «Про утворення та ліквідацію районів» (№ 809-IX) та очікуване в подальшому скорочення чисельності працівників райдержадміністрацій створює ризики для рядових працівників, які в переважній більшості не підтримували реформи та не змогли знайти свого місця в управлінській еліті новостворених ОТГ. Зі свого боку, керівники ОТГ не мають бажання брати на роботу фахівців, які не змогли адаптуватися та почати працювати по-новому в системі, де головною фігурою має стати житель ОТГ, а філософією управління – формування системи надання високоякісних послуг, розбудованої для підвищення рівня довіри до органів місцевого самоврядування.

Не винятком є і протидія з боку керівників органів місцевого самоврядування та жителів територій, де ще не створено ОТГ, через побоювання втрати внаслідок реформи суб'єктності громад цих територій та розмивання відповідних еліт. Подібна ситуація складалася під час примусового об'єднання вже об'єднаних територіальних громад відповідно до прогнозних показників їх теоретичної спроможності. Це викликає спротив з боку керівників, депутатів та жителів створених ОТГ, які пройшли шлях добровільності, створили через проведення перших виборів свої органи управління та взяли на себе відповідальність за життя громади (навіть якщо на цьому етапі реформи вони не відповідають нововизначеним критеріям спроможності).

Отже, збалансована реалізація адміністративного етапу децентралізації має передбачати, поряд з іншим, і формування територіального консенсусу щодо утворення ОТГ, збереження консолідованості об'єднаних громад. Можна припустити, що виконанню цього завдання сприятиме активне включення до завершення реформи місцевих бізнес-еліт, які усвідомили, що реформування повноважень органів місцевого самоврядування стало успішним незворотним процесом, та вибудують власні бізнес-стратегії на основі використання конкурентних переваг укрупнення та посилення дієвості громад.

Розділ 2.

ПЕРЕБИГ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В ОКРЕМИХ РЕГІОНАХ УКРАЇНИ

В Україні протягом 2019 р. спостерігалася суттєва активізація процесів децентралізації. Утворилися 223 ОТГ, натомість у 2018 р. – лише 141. Станом на 10 січня 2020 р. в країні було створено 1029 об'єднаних територіальних громад, у які об'єдналися 4698 громад з населенням 11,7 млн осіб. Перспективними планами формування територій громад покрито 90,3 % території країни. Також у 2019 р. значно активізувався процес приєднання громад до ОТГ та міст обласного значення. Процедуру приєднання сусідніх громад пройшли вже понад 100 ОТГ. Загалом до них доєдналися майже 250 сусідніх сільських та селищних рад. Понад громад приєдналися до 44 міст обласного значення за спрощеною процедурою.

Найбільш динамічними показниками реформи в 2019 р., за даними моніторингу децентралізації, були:

- співробітництво громад, зокрема, на початок 2019 р. громади уклали 296 договорів про співпрацю, а на початок 2020-го – 530 договорів (кількість договорів про співробітництво збільшилася майже вдвічі);
- створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Так, на початок 2019 р. створено 775 ЦНАП, на початок 2020 р. – 806 таких центрів. Більшість із нових центрів відкрито саме в об'єднаних громадах;
- позитивна динаміка окремих показників щодо фінансової децентралізації порівняно з показниками 2019 р.; зокрема, на 14 % зросли власні доходи загального фонду місцевих бюджетів, на 23,4 % – доходи загального фонду місцевих бюджетів на одного жителя, на 40,4 % – видатки на будівництво та регіональний розвиток на одного жителя.

Потрібно констатувати, що в 2019 р. не вдалося остаточно подолати негативні тенденції: майже 10 % території залишалася без проектних громад; в ОТГ проживало лише 33 % від загальної чисельності населення; 6263 (близько 60 %) територіальних громад залишалася необ'єднаними; середня кількість територіальних громад, що об'єдналися в одну протягом 2019 р., становила 4,3 (у 2015 р. – 5,1); тільки 26 районів із 490 наявних було повністю покрито ОТГ; налічувалося 75 районів, де не було створено жодної ОТГ; близько 30 % ОТГ мало чисельність менше 5 тис. осіб.

За показниками формування спроможних громад у регіонах п'ятірка регіонів – лідерів реформи та аутсайдерів змінилася несуттєво. На початку 2020 р. рейтинг областей із формування спроможних громад очолювали Житомирська, Дніпропетровська, Чернігівська, Хмельницька та Запорізька області (порівняно з початком 2019 р. замість Волинської до першої п'ятірки увійшла Дніпропетровська область). На початок 2020 р. рейтинговий список областей щодо формування спроможних громад завершували Київська, Львівська, Закарпатська, Вінницька та Кіровоградська області. Перелік областей, у яких на початок 2020 р. були затверджені перспективні плани, поповнився Закарпатською областю.

Досвід роботи та успішні практики ОТГ, що вже працюють, є умовами для активізації реформи із широким залученням жителів, громадських організацій та представників місцевого бізнесу. Саме побудова ефективних комунікацій та співпраця

органів місцевого самоврядування із жителями та бізнесом створюють умови для сталого розвитку територій, збільшення надходження податків до місцевих бюджетів. Підвищується активність виборців, які виважніше ставляться до виборів депутатів та голови місцевої ради. Підвищується активність жителів щодо участі в управлінні громадою, наприклад за рахунок підготовки проєктів на конкурс партисипативних (громадських) бюджетів.

Зміни у Бюджетному та Податковому кодексах України надали місцевим бюджетам змогу використовувати понад 50 нових джерел фінансових надходжень. Завдяки отриманню фінансових засобів напряду з державного бюджету та коштів проєктів, що фінансуються з Державного фонду регіонального розвитку, місцеві громади отримали додатковий фінансовий стимул для власного розвитку. Це надало значні можливості для розбудови власної інфраструктури, будівництва та ремонту об'єктів соціальної сфери.

За рахунок отримання додаткових надходжень (насамперед 60 % надходжень податку від доходів фізичних осіб та 100 % – земельного податку) бюджети ОТГ в середньому по країні зросли в 2–4 рази, при цьому в окремих громадах зафіксовано зростання в 5–10 разів.

Реформа територіальної організації влади та місцевого самоврядування надала громадам України нову модель розвитку та розбудови системи організації місцевих органів. Децентралізація об'єднує низку реформ, що стосуються різних аспектів міського та сільського політичного та соціального життя областей. Вона спонукає змінити умови економічного розвитку, державного фінансування, і, що найважливіше, – суспільної самоорганізації. Громади об'єднуються у більші, стійкіші та набагато самодостатніші одиниці самоврядування. Такі повноваження, як-от: управління освітою, первинною медициною, земельними ресурсами, сферою житлово-комунального господарства та іншими важливими напрямками життєдіяльності, передаються об'єднаним територіальним громадам. Стимулюється економічна активність і міжрегіональне співробітництво громад, залучення інвестицій. Молодь отримує кращі шанси на самореалізацію. Місцеві ініціативи та ідеї набувають здатності швидше трансформуватись у чинники реальних змін. Субрегіональна спрямованість реформи ускладнює можливість приватних інтересів впливати на процес прийняття політичних та бюджетних рішень. Децентралізація підвищує опір негативному зовнішньому впливу та підтримує європейський вектор розвитку.

Попри успіхи в децентралізації слід звернути увагу на нерівномірність перетворень у різних областях України. Різний рівень залучення громад до процесу об'єднання, досягнення та невдачі на цьому шляху зумовлюються низкою як об'єктивних (особливості розселення, економічний потенціал, демографічний, етнічний склад населення тощо), так і суб'єктивних (заінтересованість політичної еліти в реалізації процесу об'єднання, ефективність роботи місцевих органів виконавчої влади) чинників. Аналіз регіональної специфіки реформування допоможе краще зрозуміти проблеми, що існують, та знайти шляхи їх подолання.

Дніпропетровська область – один із лідерів у впровадженні реформи

Перспективний план формування територій громад Дніпропетровської області було ухвалено рішенням обласної ради від 27 травня 2015 р. № 641-31/VI та затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2015 р. № 846 (із численними

змінами наступних років)³⁹. Згідно з цими документами в області було заплановано створення 93 спроможних громад. Рішенням Дніпропетровської обласної ради від 13 грудня 2019 р. № 537-20/VII до списку громад було внесено зміни, їхня кількість зменшилася до 91 одиниці.

Станом на початок 2020 р. перший етап децентралізації в регіоні майже завершився, в області збільшилася кількість районів зі стовідсотковим покриттям ОТГ, тривав процес об'єднання сільських територій навколо міст обласного значення. Залишалось створити ОТГ в трьох районах області, що мали найменшу питому вагу охоплення ОТГ своїх територій. Разом із тим при остаточному схваленні перспективних планів формування територій громад Урядом у травні 2020 р. із створених ОТГ Дніпропетровської області 10 були запропоновані до приєднання до інших ОТГ області. А 20 травня 2020 р. Кабінет Міністрів України затвердив остаточний Перспективний план формування громад Дніпропетровської області з охопленням 100 % території області, було визначено остаточну кількість спроможних територіальних громад – 85 одиниць.

Дніпропетровська область із початку впровадження децентралізації постійно посідала провідні позиції і, за загальною оцінкою, є одним із лідерів децентралізації в Україні. За словами колишнього віцепрем'єрміністра України Геннадія Зубка, «Дніпропетровська область є лідером, в ній 63 громади, 90 % населення Дніпропетровщини живуть в новій системі менеджменту, цей показник – найвищий в Україні. Мені приємно, що гасло “не ний, а будуй” пішло саме з Дніпропетровської області»⁴⁰.

Найбільших змін за роки реформи децентралізації зазнала інфраструктура області. Це дороги, соціальні об'єкти, заклади первинної медичної допомоги, школи та інші дитячі навчальні заклади, бібліотеки, будинки старост, системи водовідведення, створення та запуск роботи ЦНАП. Саме розбудовою та відновленням інфраструктури новоутворені громади опікувалися в першу чергу.

Довідково

У регіоні за чотири роки було створено понад 300 інфраструктурних проєктів, у розвиток інфраструктури регіону було вкладено 33 млрд грн. З 2015 р. в області були реконструйовані, капітально відремонтовані та побудовані 67 дитячих садків. Станом на 1 січня 2015 р. в регіоні існувала потреба приблизно в 10 тис. місць у дитячих садках, у 2019 році обласна державна адміністрація забезпечила близько 6 тис. місць. Було реконструйовано понад 30 шкіл, при цьому мали виконуватися обов'язкові умови щодо створення сучасного навчального простору, використання енергоефективних технологій, широкого впровадження інклюзивної системи освіти.

В області на бюджетні кошти в рамках децентралізації побудовано шість багатоквартирних будинків. У 2018 р. було відкрито другий реабілітаційний центр для воїнів АТО, побудовано хірургічний корпус Центру матері та дитини ім. Руднева. Започатковано роботу восьми шкіл інформаційних технологій (ІТ) та робототехніки, оснащених сучасними комп'ютерами та 3D принтерами. За позабюджетні кошти в школах, дитячих садках та лікарнях регіону було облаштовано 60 бук-кросингів з понад 10 тис. книг. Побудовано та відремонтовано 20 стадіонів, 51 водогін, розчищено понад 20 річок.

За три роки у населених пунктах області капітально відремонтовано понад 500 доріг (понад 1500 км). Програма розвитку дорожньої інфраструктури охоплює всі 22 сільських райони та 12 міст області.

³⁹Перспективний план формування територій громад Дніпропетровської області. URL: <https://adm.dp.gov.ua/ua/pro-oblast/rozvitok-regionu/decentralizaciya/perspektivnij-plan-decentralizaciya>

⁴⁰Добров В. Днепропетровская область – лидер децентрализации, – Порошенко. *Факты*. URL: <https://fakty.ua/298194-dnepropetrovskaya-oblast---lider-decentralizacii---poroshenko>

У новостворених ОТГ школам і дитсадкам приділяється більше уваги – перш за все оновлюється матеріально-технічна база. Акцент робиться на оптимізації шкільної мережі та планах будівництва нових навчальних закладів, що дозволить підвищити якість освіти в громаді та додасть можливості для розвитку дітей. Незважаючи на те, що оптимізація є однією з найбільш дискусійних частин реформи, велика кількість громад рухається саме таким шляхом. Зокрема, в області створено 47 опорних закладів загальної середньої освіти (ЗЗСО) (восьме місце серед областей України), із них 33 заклади – у об'єднаних територіальних громадах (друге місце в країні)⁴¹. Взірцем децентралізації в освітній сфері на Дніпропетровщині стала Солонянська опорна школа в Солонянській селищній раді ОТГ, куди дітей підвозять з 14 навколишніх сіл. Дорожні незручності компенсовані оснащеними кабінетами, у яких є можливість виконувати лабораторні роботи та досліди, спортивним обладнанням, простором для відпочинку та розвитку.

Основною перешкодою на шляху створення громад у Дніпропетровській області, за свідченням керівників ОДА та облради, була інерція мислення, насамперед керівників територій, які не хотіли змін через відсутність для них особистих стимулів. Частково гальмували створення громад міфи і стереотипи (один із найпоширеніших – у громадах, які створюються, доведеться закривати школи та лікарні). Другим суттєвим чинником була відсутність досвіду у представників громад. Для вирішення цього питання відповідними установами (Центр розвитку місцевого самоврядування (ЦРСМ), Асоціація міст України та ін.) регулярно запроваджуються необхідні навчальні програми та заходи.

Обсяги бюджетів новостворених громад на Дніпропетровщині зросли в середньому втричі, при цьому місцева влада самостійно визначає стратегію та напрями розвитку, пріоритетні шляхи і проєкти розбудови територій, формує напрями сталого економічного розвитку громад. Характерним прикладом розширення фінансових можливостей громад Дніпропетровщини внаслідок реформи децентралізації є збільшення обсягу доходів бюджетів області та обласного центру.

Бюджет Дніпропетровської області на 2019 р. становив 18,3 млрд грн, з яких 6,3 млрд грн – власні доходи (збільшення на 1,1 млрд грн порівняно з 2018 р. та на 2,4 млрд грн – порівняно з 2017 р.)⁴². Основні джерела надходжень – податок на доходи фізичних осіб у розмірі 3,3 млрд грн та 1,9 млрд грн податку на прибуток підприємств, решта – плата за використання надр, рента, спеціальне водокористування (для порівняння: власні планові доходи бюджету сусідньої Запорізької області в 2019 р. мали становити 2,6 млрд грн). Із власних доходів 3,5 млрд грн (50–55 %) виділено на бюджет розвитку, зокрема будівництво шкіл, садків, амбулаторій та стадіонів. Для обласного центру загальний обсяг доходів міського бюджету на 2020 р. (без урахування трансфертів із державного бюджету) було визначено в сумі 10,5 млрд грн, що на 6,7 % більше від очікуваних надходжень за 2019 р. (9,9 млрд грн)⁴³. У 2019 р. обсяг доходів загального фонду міського бюджету обласного центру (без урахування офіційних трансфертів) був визначений у сумі 8,7 млрд грн (більше на 900 млн грн порівняно з 2018 р.).

Підсумки трьох років децентралізації в Україні було підбито на першому Всеукраїнському форумі «Децентралізація – трансформація сучасної України», який

⁴¹ Повний перелік опорних шкіл (станом на 01.06.2020 р.). Міністерство освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/osvita/zagalna-serednya-osvita/oporni-shkoli>

⁴² Обласний бюджет / Дніпропетровська обласна рада : офіц. сайт. URL: <https://oblrada.dp.gov.ua/category/documents/oblasniy-budjet/>

⁴³ Рішення про міський бюджет. URL: <https://dniprorada.gov.ua/uk/page/byudzhet>

відбувся в Дніпропетровській області в жовтні 2018 р. У грудні того ж року в обласному центрі лідери об'єднань і фондів, а також експерти з децентралізації та представники органів місцевого самоврядування з різних областей країни презентували ідеї та найкращі практики розвитку громад на I Всеукраїнському форумі «Дієві громади – якісні рішення влади – спроможні громади».

Питання децентралізації залишаються одним з пріоритетів діяльності нової команди обласної держадміністрації у 2020 р.⁴⁴.

Херсонська область – значні відмінності в темпах реформи за районами

Реформа місцевого самоврядування, що почалася в 2014 р., стала одним із найважливіших трансформаційних проєктів Херсонщини. У зв'язку з цим децентралізація у цій області, як і загалом в Україні, має вагомі синергетичні ефекти, робить регіон набагато ефективнішим та спроможнішим, сприяє його економічному зростанню та політичному розвитку.

У загальноукраїнському рейтингу за темпами впровадження реформи прикордонна Херсонська область посідає 17-те місце. Починаючи з 2017 р., на Херсонщині було утворено 37 ОТГ, з них у Рубанівській ОТГ Великолепетиського району, Садівській ОТГ Голопристанського району (згідно з ухваленим перспективним планом Садівська ОТГ увійде до Чулаківської ОТГ), Тягинській ОТГ Бериславського району та Таврійській міській ОТГ станом на середину 2020 р. дата виборів ще не визначалася. У 2019 р. на Херсонщині почали створювати ОТГ на базі міст обласного значення; також тривав процес доєднання сільських рад до вже створених громад.

Спроможність об'єднаних громад Херсонської області перебуває на різному рівні. Наприклад, Музиківська ОТГ практично не відповідає уніфікованим показникам. Проте вона вважається однією з найбільш успішних громад Херсонщини, є однією з двох фінансово самостійних ОТГ в області. Зі створених громад лише чотири мають дотаційність понад 30 %. Тавричанська ОТГ вже має реверсну дотаційність, такого ж рівня практично досягла Музиківська ОТГ, мінімальна дотаційність (3-4 %) – у Чаплинській та Каланчацькій ОТГ. На Херсонщині 60 % ОТГ самостійно здійснюють ефективне управління ресурсами громад. Успішність ОТГ значним чином залежить від кадрового потенціалу команди управлінців. На жаль, існують проблеми із залученням до управління ОТГ висококваліфікованих фахівців, зокрема проєктних менеджерів. Поступово ця проблема вирішується. Очікується, що після ліквідації районних державних адміністрацій значна частина їх фахівців працюватиме в ОТГ.

Більшість ОТГ Херсонщини починають освоювати міжмуніципальне співробітництво. Один із прикладів – створення спільної пожежної охорони, яка може обслуговувати кілька ОТГ. Відповідна робота проводиться у Виноградівській, Великокопанівській і Ювілейній ОТГ. Є також позитивні приклади у Зеленопідській та Тавричанській ОТГ. Такі затратні послуги дозволяють об'єднати зусилля, щоб употужнити матеріальну базу.

⁴⁴Олександр Бондаренко презентував Стратегію розвитку Дніпропетровщини на 2020 рік / Дніпропетровська обласна державна адміністрація : офіц. сайт. URL: <https://adm.dp.gov.ua/ua/news/oleksandr-bondarenko-prezentuvav-strategiyu-rozvitku-dnipropetrovshchiny-na-2020-rik>

На Херсонщині створюються та за планами повинні запрацювати в 2020 р. 24 ЦНАП. За участю Херсонського Центру розвитку місцевого самоврядування в ОТГ створюються громадські організації, 30 ОТГ мають власні сайти. Експерти та радники Херсонського ЦРМС провели низку мотиваційних тренінгів, надавали консультації для ініціативних груп, допомагали з реєстрацією громадських об'єднань та започаткуванням першого проєкту.

Практично перед усіма створеними ОТГ постало питання вибору стратегії розвитку. Однією з перших громад, що розробляла таку власну стратегію спільно із Херсонським ЦРМС, була Зеленопідська ОТГ. Було ухвалене рішення рівномірно розвивати всі населені пункти, які увійшли до складу цієї громади, а не лише центр громади. Зараз ця ОТГ може реально конкурувати за рівнем послуг з містом обласного значення Каховкою – навіть з'явилися такі незвичні для сільської місцевості послуги, як манікюр, педикюр, послуги стоматологічних клінік. Приклад цієї ОТГ слугує взірцем для наслідування іншими громадами. Під час розробки стратегій в ОТГ з'являються групи «за інтересами» – створюються громадські організації, ініціативні групи для того, щоби реалізувати власні проєкти, залучивши грант чи громадський бюджет. Це один із найбільш цінних синергетичних ефектів децентралізації.

Довідково

У Херсонській області активно розвивається фандрайзингова діяльність ОТГ. Громади активно отримують та використовують гранти для реалізації власних проєктів. До цієї роботи також залучаються громадські організації. Найпоширеніший обсяг гранта – до 10 тис. грн. Такі гранти часто стають основою для започаткування партнерства між владою та бізнесом.

Є також приклади вагоміших грантових проєктів. Костянтинівська громада, де 4 тис. населення, створює третю поспіль громадську організацію. Ця ОТГ в рамках реалізації проєкту USAID отримала понад 500 тис. грн на проєкт щодо розвитку альтернативного палива. Цей проєкт підтримали агропідприємства, що забезпечило безперебійне постачання сировини для виробництва брикетів.

Проте попри певні надбання в області під час децентралізації сформувалися й певні виклики. На Херсонщині існувало шість районів, де на початок 2020 р. не було створено жодної ОТГ. Дуже складна ситуація склалась у Нововоронцовському районі, де згідно з Перспективним планом планувалося створити дві ОТГ – Новоолександрівську та Нововоронцовську. На початок 2018 р. громада смт Нововоронцовка ініціювала об'єднання, проте наштовхнулася на певні труднощі – навіть деякі депутати обласної ради приїжджали та намагалися зірвати процес формування ОТГ, а керівництво районної ради перешкоджало створенню громади. Однак слухання були проведені, і громада висловила за створення Нововоронцовської ОТГ. Зрештою одне із сіл, а саме Дудчани, прийняло рішення перейти в сусідній, Бериславський район – до Милівської ОТГ. Не визначена ситуація із ЦНАП, який адміністрація пропонувала забрати в селищну раду. Є проблема зі створенням опорних закладів середньої освіти, які перебувають у комунальній власності селищної та сільських рад, проте консенсус між керівництвом райвідділу освіти й місцевими радами відсутній. Для вирішення цієї проблеми залучена велика група фахівців.

У курортному Скадовському районі станом на початок 2020 р. взагалі не було створено жодної ОТГ. Не менш напруженою була ситуація і в Генічеському районі, що межує із тимчасово окупованим Кримом, де сільські та селищні голови в жовтні 2019 р. написали листа до Прем'єр-міністра України про те, *щоб район взагалі вивести із*

децентралізації. Після вивчення питання з'ясувалося, що протест сільських голів був спрямований проти адміністративного тиску – намагання влади об'єднати їх в одну ОТГ. Згідно з Перспективним планом на території Генічеського району справді була передбачена одна об'єднана громада. Протест сільських голів має підґрунтя, адже степові та приморські частини району значною мірою різняться, що викликає побоювання щодо нерівномірного розвитку територій.

У Нижньосірогозькому районі, всупереч волі керівництва району, вирішили об'єднатися Вербівська та Дем'янівська сільські ради й створити Вербівську ОТГ як «протест» проти того, що в районі не відбувається об'єднань. Проте «круглий стіл» у районі, у якому брали участь сільські голови, засвідчив, що більшість із них проти створення ОТГ, очевидно, через страх втратити робочі місця та вплив.

Українським негативним прикладом є ситуація в Любимівській ОТГ (Каховський район), до складу якої увійшов населений пункт Каїри (Горностаївський район). З часом жителі Каїрів розчарувалися в участі у цій ОТГ і шукають механізм виходу. Відсутність спільних інтересів із Любимівкою призвела до пошуку жителями Каїрів способів переходу до складу Горностаївської ОТГ. Так, згідно із даними опитувань, 1008 осіб висловилися за об'єднання з розташованою поруч Горностаївкою і лише 12 захотіли залишити все, як є.

Також недостатньо активно вправджувалися процеси децентралізації у м. Херсоні. За пропозицією профільного міністерства, Дар'ївська агломерація (села Білозерського району) мала би приєднатися саме до обласного центру. Херсон відрізав цю територію від райцентру Білозерки, проте населення агломерації не бажало приєднуватися до обласного центру.

У Херсонській області існують певні труднощі також з упровадженням секторальних реформ. Реформа освіти в області проходить досить конструктивно, хоча автономізації навчальних закладів перешкоджає, зокрема, кадровий «голод» в ОТГ. Мав місце спротив учителів, коли почали закривати малокомплектні школи. В області були школи, де на навчання одного учня витрачалося 100 тис. грн на рік замість встановлених 30–40 тис. Тому, коли громади прорахували бюджет, вони самі почали ініціювати оптимізацію. Більше занепокоєння викликає реалізація медичної реформи в області, яка певний час на рівні обласної ради фактично саботувалася. І лише в серпні 2019 р. було прийнято рішення про автономізацію обласних закладів охорони здоров'я. Інші регіони України пішли цим шляхом швидше, бо мали підтримку обласної влади.

Суттєвою проблемою було й те, що півтора року на Херсонщині обласна рада не могла схвалити Перспективний план формування ОТГ. Адже Перспективний план, затверджений Кабінетом Міністрів у 2017 р., покривав територію Херсонщини на 80 %. І тільки 18 жовтня 2019 р. цей документ було прийнято сесією Херсонської обласної ради. Відповідно до нього обласна влада пропонувала створення в області 57 ОТГ та п'яти районів, тоді як Міністерство розвитку громад та територій України вважало за доцільне створення 35 ОТГ і трьох районів. Значною проблемою децентралізації в Херсонській області є розроблені критерії, що передбачають чисельність громад не менше ніж 10 тис. населення. Проте населені пункти області розташовані здебільшого на чималій відстані один від одного, тож утворити велику громаду в 10 тис. населення дуже складно, а подекуди й неможливо. Через зволікання районних адміністрацій низка громад створили ОТГ без райцентрів, що йде врозрід із Перспективним планом. Так утворилися об'єднані громади, де жителів менше п'яти тисяч.

Наведені приклади засвідчують і певні здобутки, і виклики для перебігу децентралізації та формування ефективної політики регіонального розвитку на Херсонщині. У деяких районах області (Генічеському, Скадовському, Нововоронцовському, Верхньорогачицькому, Великолепетиському, Нижньосірогозькому⁴⁵) децентралізація зумовлює спротив жителів громад і протести. Викликає занепокоєння можливість недофінансування відповідних субвенцій і дотацій та низки інших видатків з державного бюджету.

Харківська область: від спротиву до підтримки

У східних регіонах України від самого початку реформи спостерігалися певні відмінності, що вплинули на створення ОТГ та їх розвиток. Особливості реформування місцевого самоврядування на Харківщині визначалися наявністю жорсткої управлінської вертикалі у вигляді районних державних адміністрацій та районних рад, яким голови сільських та селищних рад були фактично підпорядковані в питаннях формування та розподілу бюджетів, дотацій, управління майном. Тому значний спротив на початку реформи в 2015 р. зумовлювався пострадянським спадком командно-адміністративного управління. Місцеві ради не припускали думки про реальну децентралізацію та самостійність у прийнятті рішень. Також значну роль відіграла близькість регіону до кордону з країною-агресором, що суттєво впливало на ментальність місцевого населення, яке мало достатньо опозиційні настрої та великою мірою не сприймало запропонований курс реформ. Чинником протидії реформі в регіоні стало й те, що на тут проживає значна кількість внутрішньо переміщених осіб (ВПО) з Луганської та Донецької областей.

Як наслідок, у 2015 р. на Харківщині не було завершено утворення жодної ОТГ, хоча й стартувало майже 40 ініціатив щодо створення потенційних ОТГ із 59 запланованих відповідно до Перспективного плану формування територій громад, схваленого на той час Кабінетом Міністрів України. До того ж місцеві вибори в жовтні 2015 р. та прихід на місця інших керівників і депутатів змусили починати процеси щодо об'єднання заново. У більшості рад було складно довести керівництву мотивацію об'єднання та повторно йти на вибори менш ніж через пів року після проведених чергових виборів.

Разом із тим протягом 2016–2019 рр. в області було створено 24 ОТГ, що становить майже 41 % від запланованого згідно з Перспективним планом формування територій громад. Прогресові сприяло утворення Центру розвитку місцевого самоврядування Харківської області, організованого за підтримки Програми «U-LEAD з Європою». Діяльність цього ЦРМС спрямовувалася на системну консультаційну та роз'яснювальну роботу, організаційну та методичну підтримку створення та діяльності ОТГ, організацію навчальних візитів до ОТГ, що вже працювали в інших областях України.

Усі об'єднані територіальні громади, що створювалися на Харківщині, були високоспроможними. Цим вони відрізнялися від ОТГ в інших областях. Зокрема, 100 % ОТГ Харківської області мають чисельність понад 5 тис. осіб, чисельність 46 % ОТГ – понад 10 тис. жителів, що, за оцінкою експертів, є основним показником спроможності та сталого

⁴⁵У цій науковій доповіді наведено назви районів, які існували до прийняття Верховною Радою України Постанови «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 р. № 807-IX (див. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>).

розвитку. В об'єднаних громадах області проживає майже 400 тис. осіб (не враховуючи м. Харкова, який також визнано ОТГ).

Під час створення ОТГ Харківською обласною радою за поданням Харківської облдержадміністрації за фактом об'єднання в рамках чинного на той момент законодавства вносилися зміни до Перспективного плану формування територій громад Харківської області (далі – Перспективний план) з подальшим затвердженням Урядом. Відповідно, у 10 сформованих добровільно ОТГ змінювалися конфігурації, але чинник спроможності залишався незмінним. Значна робота зі збереження спроможності була проведена фахівцями Харківського ЦРМС, які протягом усього періоду консультували та доводили людям необхідність створення більш спроможних громад, що згодом дало змогу Урядові не піднімати питання про необхідність їх об'єднання між собою, як в інших областях⁴⁶. Однак невелика кількість створених у перші роки реформи громад спричинила критику з боку профільного міністерства.

Аналіз показників фінансової діяльності ОТГ Харківщини (за 2019 р.) підтверджує правильність підходів при формуванні ОТГ. Зокрема, три ОТГ області – Нововодолазька, Великобурлуцька та Лозівська – повністю збалансовані, мають нульовий рівень дотації; ще три ОТГ мають реверс до Державного бюджету: Коломацька – 0,8 %, Роганська – 5,1 %, Наталинська – 18 %; сім ОТГ отримують базову дотацію до 10 % від обсягу власних надходжень, дві ОТГ отримують базову дотацію до 13 % від обсягу власних надходжень, одна ОТГ (Оскільська) має найбільшу (19,6 %) базову дотацію в області. Зауважимо, що найвищий рівень базової дотації серед ОТГ інших областей України становить 63,5 %. Також слід наголосити, що сім ОТГ Харківщини мають доходи загального фонду понад 5 тис. грн на одного жителя, а середнє значення по ОТГ України – 4737,7 грн. Згідно із затвердженим Перспективним планом Наталинську ОТГ заплановано збільшити за рахунок приєднання територій іще чотирьох сільських рад, що значно скоротить вилучення з бюджету громади та уможливить підвищення спроможності територій, які приєднуватимуться.

Саме висока та середня фінансова спроможність дозволила громадам Харківщини забезпечувати планомірний розвиток своїх територій: будувати школи, дитячі садки, створювати центри надання адміністративних послуг, упроваджувати мережі вуличного освітлення, вкладати кошти в заходи з енергоефективності для забезпечення подальшої економії бюджетних коштів. Важливо, що всіма ОТГ за підтримки Центру розвитку місцевого самоврядування області протягом 2018–2019 рр. були розроблені стратегії розвитку громад до 2027 р., підготовлені інвестиційні паспорти. Триває системна робота щодо пошуку точок зростання, вивчення міжнародного досвіду, що покращує можливість комплексно та обґрунтовано підходити до питань розвитку територій.

Відповідно до моніторингу Міністерства розвитку громад та територій України Харківська область із 2017 р. посідала 13 та 14 місця з-поміж 24 областей України за загальним рейтингом з урахуванням семи показників. Проте за чинником спроможності та покриття Перспективним планом території область упевнено тримала перше місце.

Зауважимо, що згідно із Перспективним планом до м. Харкова жодна місцева рада не приєднується. Одна із ОТГ області (Коломацька), сформована в межах сучасного Коломацького району, об'єднала всі сільські ради цього району. Золочівська ОТГ покрила

⁴⁶КМУ затвердив Перспективні плани формування територій громад: мінус ще 32 ОТГ. URL: <https://hromady.org/>

Золочівський район на 99 % (залишилася одна сільська рада із 14 місцевих рад району, яка добровільно не об'єдналася). Лозівська міська ОТГ Лозівського району формувалась у 2018 р. шляхом приєднання 18 із 22 місцевих рад Лозівського району до міста обласного значення Лозової без проведення виборів міського голови та депутатів від сільських територій. Вона нараховує близько 80 тис. осіб і є однією з найбільших в Україні ОТГ.

Проте станом на початок 2020 р. залишалось іще 11 районів, де не створено жодної ОТГ. Слід зауважити, що в усіх цих районах відповідно до затвердженого Перспективного плану було заплановано створення ОТГ у форматі «один район – одна громада», що і спричинило зволікання зі створенням ОТГ у зв'язку з неврегульованістю законодавства та відсутністю змін до Конституції упродовж цього часу. На різних етапах перебувало понад 20 ініціатив щодо створення потенційних ОТГ, а також щодо об'єднання або приєднання до наявних (17 ініціатив стосувалися об'єднання, 5 – приєднання до ОТГ, які вже існують, 4 – приєднання до міст обласного значення). Більшість із цих ініціатив з'явилися в 2019 р. Їх започаткували активні жителі, представники громадських організацій, які в координації з Харківським центром розвитку місцевого самоврядування (наприкінці 2019 р. він був ліквідований, як і подібні центри в усіх інших областях) долучилися до створення ОТГ та вже почали вимагати дій від місцевої влади.

Створені ОТГ Харківщини відповідно до рейтингу Мінрегіону, укладеного спільно з експертами, вже декілька років поспіль демонструють гарні фінансові показники, які пов'язані не так із першим серед областей збільшенням бюджетів у зв'язку з отриманням ПДФО на місцевому рівні, як із покращенням показників діяльності за рахунок ефективного господарювання та активного залучення жителів до управління територіями, що із самого початку на Харківщині закладалося як основа успішної діяльності ОТГ. Саме це може слугувати позитивним прикладом для інших потенційних ОТГ і стимулювати до добровільного завершення процесів об'єднання з метою широкого залучення жителів до управління територіями.

Таким чином, формування ОТГ у Харківській області відбувалося за принципами збереження спроможності територій та можливостей для подальшого збалансованого розвитку суміжних територій, що в майбутньому надає переваги для сталого розвитку регіону в цілому. Відповідно до доручення Міністерства розвитку громад та територій України у січні 2020 р. Харківська ОДА спільно з народними депутатами та експертами провели додаткові обговорення конфігурацій Перспективного плану в розрізі всіх районів, де були спірні питання щодо формування потенційних ОТГ. Під час доопрацювання проєкт оновленого Перспективного плану було сформовано на 56 ОТГ: у деяких районах зроблено укрупнення, в інших – зменшення за фактом проведеного об'єднання.

Закарпатська та Чернівецька області:

вплив політичних та етнонаціональних чинників на поступ реформи

Під час реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади спостерігається значна диференціація динаміки результатів реформи між різними прикордонними поліетнічними областями. Наприклад, показники щодо добровільного об'єднання громад Чернівецької області (у 37 об'єднаних громадах станом на початок 2020 р. проживало 39 % населення області, а територія громад становила 47,92 % від площі

області) суттєво контрастують з аналогічними показниками Закарпатської області, які є набагато нижчими (у 7 об'єднаних громадах проживало 19 % населення області, а територія громад становила 13,2 % від площі області⁴⁷).

Утім, поліетнічні регіони, зокрема Закарпатська область як «аутсайдер» за кількістю сформованих громад і загальними проблемами у сфері децентралізації, мають низку **спільних проблем**, що часто перешкоджають успішній реалізації реформи.

Показовою є проблема **«впливу згори»** на темпи та результативність процесу об'єднання громад. Представники місцевих еліт намагаються не допустити втрати свого впливу в регіоні, а тому перешкоджають добровільному об'єднанню територіальних громад (що реалізується у спосіб використання наявного лобі в місцевих радах та навіть через вплив на керівництво області).

Протягом 2016–2019 рр. у Закарпатській області спостерігалися випадки блокування процесу формування ОТГ. Зокрема, йдеться про прецеденти блокування утворення Мукачівської ОТГ через конфлікт між обласним керівництвом та політичною елітою Мукачівщини; істотне перешкоджання створенню Холмківської та Горондівської ОТГ в 2017 р. та Виноградівської ОТГ – у 2018 р.; суперечливе рішення Закарпатської ОДА в липні 2019 р. про відмову на звернення Великоберезнянської селищної та Розтоцько-Пастільської сільської ради за висновком про утворення ОТГ, а також низку інших характерних випадків.

Прецеденти перешкоджання формуванню ОТГ варто розглядати і через протистояння регіональних еліт між собою та з обласним керівництвом. З огляду на це, а також за відсутності необхідної **циркуляції еліт**, серед населення поширений значний рівень скептицизму щодо успішності децентралізації й спроможності місцевої влади та громад ефективно розпорядитися розширеними повноваженнями, а в окремих випадках акцент робиться на негативні наслідки децентралізації.

Про це свідчать відповідні соціологічні опитування. Так, близько третини опитаних (рис. 2.1) сумніваються або й не вірять у те, що місцева влада впорається із більшими повноваженнями та більшою відповідальністю. Окрім того, частина респондентів вважає, що децентралізація призводить також до спустошення окремих населених пунктів (27 % опитаних) та появи т. зв. «місцевих князьків» (17 % опитаних)⁴⁸.

Ще одним чинником-перешкодою на шляху досягнення цілей децентралізації є **недоліки комунікації між «центром» та «регіонами»**. Важливо підкреслити, що проведене організацією «International Alert» наприкінці 2018 – на початку 2019 рр. експертне опитування на Закарпатті засвідчує низький рівень довіри до органів виконавчої влади (**«як таких, що призначені з центру»**) та відносно високу довіру до обраних на місцях рад⁴⁹.

⁴⁷Опубліковані дані станом на травень 2020 р. / Децентралізація дає можливості : офіц. сайт нац. проєкту. URL: <https://decentralization.gov.ua/areas>

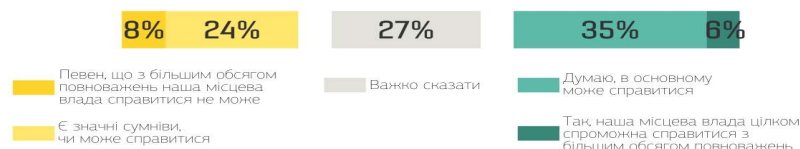
⁴⁸Результати проведеного в Закарпатській області опитування Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва та фірмою «Ukrainian Sociology Service», що тривало з 30 листопада до 10 грудня 2018 р. (див. Суспільно-політичні настрої на Закарпатті. Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. URL: <https://dif.org.ua/article/stan-suspilnoi-svidomosti-na-zakarpatti?fbclid=IwAR3UkEMMrDpQg5GbVQGoDkdfx7nUpU3I-yuJHRySd1T0aWWSihEyQXquM4Q>)

⁴⁹Аналіз ситуації: Закарпатська область, лютий 2019 року : дослідження проведене «International Alert». URL: https://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine_Zakarpattia%20Case%20Study_EN_2019.pdf

Чи підтримуєте Ви розширення повноважень і збільшення ресурсів органів місцевого самоврядування?



Як Ви вважаєте, місцева влада у Вашому місті/селищі спроможна справитися з більшими повноваженнями та відповідальністю, яку отримала в процесі децентралізації?



Процеси децентралізації влади в Україні тривають вже чотири роки. На Вашу думку, що дає децентралізація влади громадянам?

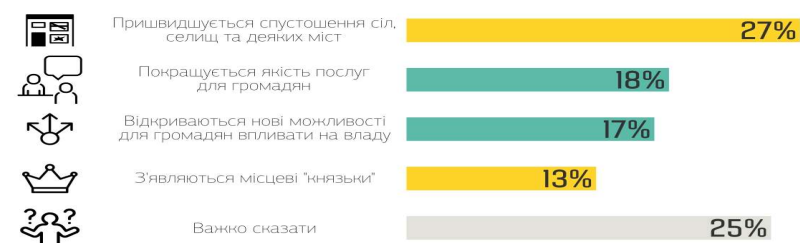


Рис. 2.1. Результати опитування, проведеного на Закарпатті Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно із фірмою «Ukrainian Sociology Service»

Джерело: Суспільно-політичні настрої на Закарпатті. Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва.

URL: <https://dif.org.ua/article/stan-suspilnoi-svidomosti-na-zakarpatti?fbclid=IwAR3UkEMMrpQg5GbVQGoDkdfx7nUpU3I-yuJHRySd1T0aWWSihEyQXquM4Q>

Етнонаціональний чинник. У контексті децентралізації варто також урахувати особливу політичну, мовну та культурну специфіку територій компактного проживання національних спільнот на Західному прикордонні. Показовими у цьому сенсі є Берегівський район Закарпатської області та Герцаївський район Чернівецької області, що розташовані в прикордонній смузі й межують із Угорщиною та Румунією.

У Берегівському районі Закарпатської області частка угорської спільноти серед населення становить 78 %. Він є одним із тих, де існує найбільша вірогідність виникнення ризиків, які можуть з'явитися під час децентралізації. Це пов'язано з політикою Угорщини і включає в себе гуманітарний, економічний сегменти, а також активні політичні впливи.

Довідково

Програма підтримки Закарпаття, окрім постачання агропродукції (Програма «Хліб угорців – 15 млн зерен» на Берегівщині в 2019 р.), медикаментів (Закарпатській області у 2018 р. було передано 10 376 доз 4-компонентної вакцини «Tetraxim» на суму понад 50 млн форинтів), включає в себе також оплату ремонту дошкільних, медичних та освітніх закладів.

З Угорщиною пов'язані 52,6 % експортно-імпортних операцій Закарпатської області, причому частка цієї країни в експортно-імпортних операціях зростає упродовж останніх трьох звітних років. Важливе значення має діяльність угорських фондів. Наприклад, Благодійний фонд «Закарпатський центр економічного розвитку «Еган Еде», незважаючи на обвинувачення СБУ, у 2015–2018 рр. інвестував у Закарпатські суб'єкти господарювання 100 млн євро.

У Герцаївському районі Чернівецької області, який є найменшим за площею в Україні, проживає румунська спільнота, що становить 91,5 % від усього населення району. Протягом останніх років тут активізувався різнобічний та різнорівневий вплив Румунії у внутрішньополітичному освітньому та культурному просторі. Істотними зовнішніми викликами у Герцаївському районі є сусідство з Румунією та Молдовою. Ураховуючи те, що в Республіці Молдова відбулися суттєві зміни, необхідно брати до уваги позицію президента І. Додона і нового проросійського уряду, який уже демонструє повну лояльність до російських інтересів у регіоні.

Зважаючи на зазначене, можемо констатувати, що в Закарпатській та Чернівецькій прикордонних областях існують певні *спільні чинники ризику, які можуть посилитися в контексті децентралізації*. Так, у результаті перерозподілу повноважень між «центром» та «регіонами» можливим є послаблення контролю Києва над політичними процесами в окремих районах Західної України та притягнення останніх у сферу політичного впливу сусідніх держав. Також з огляду на вищенаведене ризик посилює наявність негласного політичного впливу Росії на зовнішньополітичний курс офіційних Будапешта та Кишенева. Це може призвести до впливу на місцеві еліти та національні спільноти для дестабілізації ситуації в регіоні та, ймовірно, провокування конфлікту між «центром» і «периферією».

Через етнопонаціональну фрагментованість окремих регіонів на заході країни під час проведення реформи децентралізації очевидними стали проблеми ізольованості окремих національних спільнот. Цей чинник разом із пасивністю громад формує сприятливе середовище для різного роду політичних маніпуляцій для штучного блокування процесу оформлення ОТГ. Відчувається брак застосування інклюзивних та проактивних практик як комплексу засобів для максимального залучення місцевих громад, у т. ч. й представників національних спільнот, до управління.

Відплив кваліфікованої робочої сили за кордон на сезонні роботи та виїзд на постійне проживання за межі України цілих сімей відчутно впливають на рівень згуртованості громад та їх конкурентоспроможність. Варто підкреслити, що, окрім виключно соціально-економічних наслідків, трудова міграція впливає на зміну етнопонаціональної структури місцевого населення, що особливо помітно у м. Берегове та Берегівському районі (на це також указують результати вже згаданого дослідження «International Alert»).

Важливо враховувати, що для сільської місцевості властивий вищий рівень трудової міграції (а також виїзду на постійне проживання за кордон цілих сімей) через відсутність робочих місць і низьку заробітну плату. При цьому в багатьох прикордонних регіонах наявне переважає сільського населення над міським (наприклад, співвідношення в Закарпатській області становить відповідно 62,9 та 37,1 %; у Чернівецькій – 58,1 та 41,9 %).

Довідково

У Закарпатській області середня номінальна заробітна плата одного штатного працівника в січні–березні 2020 р. становила 9615 грн⁵⁰, а в сільській місцевості цей показник – нижчий (в окремих випадках навіть у декілька разів). Тоді як, наприклад, у Чехії, за неофіційними джерелами, за один місяць у середньому українські заробітчани можуть отримати 19–23 тис. чеських крон (еквівалент 800–1000 дол. США).

⁵⁰Головне управління статистики в Закарпатській області. URL: <http://www.uz.ukrstat.gov.ua/news/2020/press/press1157.pdf>

Опитування в Закарпатській області (рис. 2.2), про яке йшлося вище, також засвідчило, що 75 % респондентів мають серед рідних та друзів осіб, які виїхали на роботу на тривалий чи нетривалий період або навіть на постійне проживання (що зазвичай передбачає виїзд цілих сімей)⁵¹.

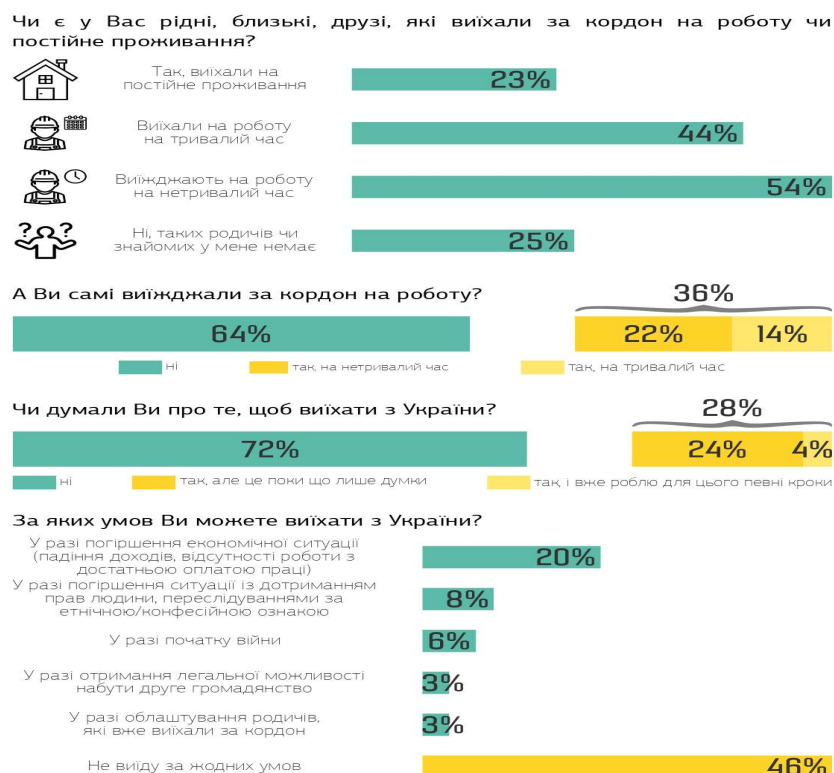


Рис. 2.2. Результати опитування, проведеного на Закарпатті Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно із фірмою «Ukrainian Sociology Service»

Джерело: Суспільно-політичні настрої на Закарпатті. Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. URL: <https://dif.org.ua/article/stan-suspilnoi-svidomosti-na-zakarpatti?fbclid=IwAR3UkEMMrDpQg5GbVQGoDkdfx7nUpU3I-yuJHRySd1T0aWWSihEyQXquM4Q>

Трудова міграція (особливо на прикордонних територіях), а також виїзд українських громадян на постійне проживання до країни Європи, активізація участі молоді у міграції призводять до *втрати громадами та регіонами найбільш активних, молодих освічених осіб*, що спричиняє пасивну громадську позицію населення, байдуже ставлення до процесу об'єднання громад. Це відбувається на тлі блокування децентралізації місцевими елітами через небажання втратити свої владні повноваження, і як результат – «проблемні ділянки» під час реалізації реформи децентралізації (репрезентативний приклад Закарпатської області). Окрім того, високі показники впливу робочої сили зумовлюють зниження потенціалу громад до зростання в соціально-економічній сфері (зважаючи на втрату регіонами частини їх трудового та інтелектуального потенціалу), що поряд із недосконалим менеджментом на місцях можуть активізувати міграційні процеси, у т. ч. між регіонами України.

⁵¹Результати проведеного в Закарпатській області опитування Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва та фірмою «Ukrainian Sociology Service», що тривало з 30 листопада до 10 грудня 2018 р.

Одеська область: адміністративний спротив реформі

Одеська область посідає 19 місце в урядовому рейтингу областей щодо формування спроможних громад⁵². У регіоні станом на 1 березня 2020 р. було створено 39 об'єднаних територіальних громад: 5 міських, 11 селищних, 23 сільських. До складу ОТГ увійшли 34 % місцевих рад області (166 із 490); ОТГ охоплюють понад 37 % площі області. Понад 70 % населення області проживає в містах обласного значення та ОТГ.

Одеській області притаманні об'єктивні чинники, які впливають на процес об'єднання територіальних громад:

- наявність кількох зон розселення, серед яких виділяється приморська зона із найбільшою щільністю та зосередженням міських поселень. У межах шести приморських районів розташовані 23 міські поселення, в яких проживає понад 80 % населення області);
- географічні особливості (значна протяжність (250 км) області з півночі на південь, наявність природної межі – Дністровського лиману, який фактично ділить регіон на дві частини);
- наявність районів компактного проживання національних меншин. Особливо строкатим є склад населення у південних районах Одеської області (історична назва регіону – Бессарабія). Так, за даними Всеукраїнського перепису населення 2001 р., серед жителів цієї території області українці становили 35,8 %, болгари – 24,8 %, росіяни – 17,7 %, молдавани – 15,2 %, гагаузи – 4,6 %, інші народи – решту відсотків.

Слід звернути увагу на такі основні тенденції реформування в регіоні.

Показники утворення об'єднаних територіальних громад в Одеській області нерівномірно розподіляються за роками. Найбільша кількість ОТГ була сформована протягом 2015 та 2017 рр. Результатом першої хвилі об'єднання (2015 р.) в Одеській області стало створення восьми ОТГ. На півдні України область була серед лідерів за кількістю створених ОТГ (для порівняння: у Херсонській та Миколаївській областях 2015 р. було створено лише по одній ОТГ). Найрезультативнішим для процесу об'єднання на Одещині був 2017 р. – тоді утворилося 14 ОТГ.

Громади керуються принципом добровільності й не об'єднуються за розробленим Одеською облдержадміністрацією Перспективним планом (ПП). Останній мав п'ять редакцій. Перша була розроблена обласною державною адміністрацією в 2015 р. відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої Кабінетом Міністрів України. Проте громади відмовлялися об'єднуватись у запропонованих ПП конфігураціях та утворювали ОТГ відповідно до власного бачення. Це створювало проблеми для новостворених ОТГ, оскільки вони могли вийти на прямі міжбюджетні відносини з державою лише за умови відповідності ПП. Для того щоб не гальмувати процес реформи, Урядом було вирішено коригувати перспективні плани постфактум, тобто вносити до них ті громади, які вже об'єднались. Мінрегіон сформував власне бачення майбутніх центрів ОТГ, надавши ОДА рекомендацію врахувати його під час розроблення Перспективного плану. За розрахунками Мінрегіону, на Одещині доцільним є створення об'єднаних громад навколо 71 потенційного центру⁵³. З 37 вже утворених ОТГ вісім не

⁵²Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування / Децентралізація дає можливості : офіц. сайт нац. проєкту. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf>

⁵³Перелік рекомендаційних перспективних адміністративних центрів спроможних територіальних громад, визначених відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої

відповідають рекомендаціям Мінрегіону щодо потенційних центрів ОТГ – це Новокальчевська, Розквітівська, Ясківська, Куяльницька, Маяківська, Мологівська, Великобуялицька, Визирська громади.

Перспективний план області не покриває 100 % території громад. В Одеській області існувала проблема із затвердженням обласною радою нової редакції Перспективного плану, що покриває 100 % території області. Станом на травень 2019 р. 65,7 % територіальних громад області були не покриті цим планом. Депутати обласної ради не ухвалювали ПП, обґрунтовуючи свою відмову тим, що процес об'єднання має проводитись виключно добровільно і до ПП доцільно вносити тільки ті ОТГ, які погодились на об'єднання⁵⁴. У листопаді 2019 р. на нараді в Одеській обласній державній адміністрації, яка проходила в закритому режимі, були запропоновані зміни до Перспективного плану, яким передбачалося створення в області 69 територіальних громад⁵⁵.

Жодне місто обласного значення не було охоплене Перспективним планом. Сім міст обласного значення Одеської області (Подільськ, Одеса, Теплодар, Южне, Чорноморськ, Білгород-Дністровський, Ізмаїл) не були долучені до реформи. Як міста, так і приміські населені пункти не виявляли ініціативи щодо утворення ОТГ. Окремої уваги потребує ситуація, що виникла навколо м. Подільська, яке з усіх боків оточене Куяльницькою ОТГ (до складу цієї ОТГ увійшли всі 18 рад району). Така конфігурація обмежувала можливість Подільська розширювати свої території та планувати розвиток.

Одеський міський голова Геннадій Труханов підписав звернення до голови Одеської ОДА, повідомивши про намір створити територіальне утворення «Велика Одеса», у яке планується включити 28 навколишніх населених пунктів. При цьому два з визначених населених пунктів уже були центрами створених та діючих ОТГ⁵⁶.

Не були охоплені об'єднанням 10 із 26 районів Одеської області, більшість із них розташовані на півдні області. Проведені соціологічні дослідження в південних частинах області (Бессарабії) засвідчили, що проведення муніципальної консолідації є достатньо чутливим питанням⁵⁷. Опитування виявило, що посадові особи місцевого самоврядування невірно трактують основні положення реформи. На їхню думку, об'єднання громад має привести до оптимізації соціальних установ. Однак, якщо в громаді спостерігається позитивна динаміка демографічних показників, то проведення оптимізації є недоречним. Населені пункти Бессарабії є достатньо чисельними за кількістю населення (4 тис. та більше). Тому питання оптимізації соціальних установ не є актуальним для цих громад. Посадові особи місцевого самоврядування районів Бессарабії не акцентують увагу на

постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 2014. URL: <https://decentralization.gov.ua/pics/upload/599-a92028df5a70f0e1bfda48ff97ce479b.pdf>

⁵⁴Якими є перспективи децентралізації у найближчі два роки, – інтерв'ю Юлії Молодожен. URL: <https://ofis.odessa.gov.ua/yakumu-ye-perspektyvy-detsentralizatsiyi-u-najblyzhchi-dva-roky-interv-yu-yuliyi-molodozhen/>

⁵⁵Перспективный план из 69 громад Одесской области в ОГА планируют утвердить до конца года. URL: <https://izbirkom.org.ua/news/detsentralizatsiia-25/2019/perspektivnyj-plan-iz-69-gromad-odesskoj-oblasti-v-oga-planiruyut-utverdit-do-konca-goda/>

⁵⁶Райцентр и центры ОТГ: в мэрии планируют включить в «Большую Одессу» Авангард и Таирово. URL: <https://izbirkom.org.ua/news/detsentralizatsiia-25/2019/rajcentr-i-centry-otg-v-merii-planiruyut-vklyuchit-v-bolshuyu-odessu-avangard-i-tairovo/>

⁵⁷На краю України: надії та страхи Бессарабії. URL: https://carnegieendowment.org/files/2018_05_24_UKR_de_Waal_and_Jarabik_Bessarabia.pdf

факторі поліетнічності як на визначальному в процесі муніципальної консолідації. Вони здебільшого озвучують побоювання щодо негативного впливу об'єднання на якість послуг.

Спостерігається політизація питання проведення реформи місцевого самоврядування в районах Бессарабії. Регіональні еліти та окремі народні депутати України, які представляють Бессарабію у Верховній Раді, критично оцінювали реформу в громадах свого округу. Показовим є бачення депутатів обласної ради щодо проведення адміністративно-територіальної реформи, зокрема укрупнення районів у південних районах області.

У березні 2017 р. Одеська обласна рада звернулись до Прем'єр-міністра України щодо збереження Болградського району Одеської області як самостійної адміністративно-територіальної одиниці⁵⁸. Позиція була аргументована тим, що реформа утискає права етнічних меншин. У зверненні було запропоноване власне бачення реформування південних районів, зокрема зазначалося: «...звертаємося з проханням щодо Вашого сприяння у збереженні Болградського району як самостійної адміністративно-територіальної одиниці з організацією на її території відповідних місцевих державних органів влади та органів місцевого самоврядування. У разі необхідності можливе укрупнення району за рахунок приєднання до нього усіх населених пунктів півдня Одеської області з болгарським, гагаузьким та албанським складом населення».

Разом із тим ідея щодо об'єднання громад з болгарським та гагаузьким складом населення із центром у м. Болграді не знайшла підтримки серед місцевих жителів, громадських організацій, національно-культурних товариств. У березні 2019 р. депутати районної ради абсолютною більшістю голосів прийняли рішення щодо звернення до керівництва України та Республіки Болгарія відносно збереження району у його нинішньому вигляді. «Ліквідація Болградського району і перетворення міста Болград в рядове містечко залишить всіх болгар Бессарабії без єдиного духовного центру, де ще живе дух національної самосвідомості», – йдеться у зверненні⁵⁹.

У вересні 2019 р. експерти Української асоціації районних та обласних рад представили проєкт нових районів області, відповідно до якого пропонувалося створити в регіоні чотири райони: Одеський (1533,3 тис. осіб), Ізмаїльський (279,3 тис. осіб), Білгород-Дністровський (281,3 тис. осіб) і Подільський (285 тис. осіб).

Уже після того як стало відомо, що найближчим часом держава має намір перейти від добровільного до адміністративного етапу реформування, з'явилися плани об'єднання за принципом «один район – одна громада». За такими ініціативами переважно стоять представники районних еліт, які прагнуть зберегти свій вплив, але у новій якості. Зокрема, такі плани обговорювались у Ізмаїльському та Болградському районах. При цьому в Болградському районі сільські голови виступили проти принципу «один район – одна громада» та підписали протокол про утворення трьох громад. Депутати Одеської обласної ради 26 листопада 2019 р. звернулися до Президента України із зверненням проти «примусового» об'єднання територіальних громад.

Упродовж 2016–2018 рр. з державного бюджету було виділено 211,6 млн грн місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ Одеської області. ОТГ області

⁵⁸Звернення до Прем'єр-міністра України щодо збереження Болградського району Одеської області як самостійної адміністративно-територіальної одиниці. URL: <http://oblrada.odessa.gov.ua/wp-content/uploads/333-VII.pdf>

⁵⁹Райсовет обратился к руководству Украины и Болгарии с просьбой сохранить Болградский район. URL: <http://izmail.es/article/38277/>

реалізували 279 проєктів коштом субвенції у 2016–2018 рр. Найбільший обсяг коштів (35,6 %) було спрямовано на покращення стану доріг місцевого значення загального користування; на закупівлю спецтехніки для комунальних підприємств ОТГ – 27,1 %; ремонт закладів освіти – 12,1 %; будівництво та реконструкцію мереж вуличного освітлення – 7 %; реконструкцію та ремонт систем водопостачання – 5,9 %; інші інфраструктурні проєкти – 12,3 %⁶⁰.

Бюджети більшості ОТГ області є дотаційними. За даними експертного аналізу бюджетів за 2019 р., серед 28 проаналізованих ОТГ області 23 громади отримували з державного бюджету базову дотацію, 3 ОТГ перераховували реверсну дотацію. Найвищий рівень дотаційності – у Мологівській громаді, у якої обсяг базової дотації в загальній сумі доходів становив 36,3 %⁶¹.

Громади області практично не використовують інструмент співробітництва. На Одещині зареєстровано лише два договори про співробітництво територіальних громад, які спрямовані на спільне розв'язання питань у сфері житлово-комунального господарства (ЖКГ) та реалізації спільного проєкту «Газопостачання садівничого кооперативу «Авангард-плюс»⁶².

Підсумовуючи, слід зазначити, що низький рівень включення громад Одеської області у реформу румовлений інертністю голів місцевого самоврядування, впливом обласних та народних депутатів на громади, незадовільною роботою місцевих органів виконавчої влади щодо впровадження реформи.

Чутливим питанням є проведення муніципальної консолідації в південних районах Одеської області, де компактно проживають представники етнічних меншин – болгари, молдовани, гагаузи. Побоювання поліетнічних громад щодо зниження якості послуг, закриття соціальних установ, а також політизація реформи з боку політичних партій, народних та обласних депутатів є основними причинами спротиву укрупненню громад.

У разі проведення об'єднання в районі за адміністративного етапу реформи вкрай важливим є встановлення на рівні нормативно-правових актів місцевих органів (Статуту, положень) справедливих механізмів розподілу бюджетних коштів під проєкти між усіма населеними пунктами поліетнічної ОТГ. Доцільним є також розроблення ефективної та інклюзивної системи прийняття рішень в ОТГ, яка надає змогу врахувати інтереси та потреби кожного населеного пункту.

⁶⁰Державна фінансова підтримка розвитку об'єднаних територіальних громад. URL: <http://dair.odessa.gov.ua/info/novini1/derzhavna-fnansova-pdtrimka-rozvitku-obdnanih-teritorialnih-gromad/>

⁶¹Експертний аналіз бюджетів ОТГ по кожній області – результати 9 місяців / Децентралізація дає можливості : офіц. сайт нац. проєкту. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10218>

⁶²Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/02/reestr-22.05.2019.pdf>

Розділ 3.

ДОРОЖНА КАРТА УСПІШНОГО ЗАВЕРШЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В 2020 РОЦІ

3.1. Рамкові умови реалізації нового етапу реформи

Відносно успішний старт реалізації реформи децентралізації (на етапі створення об'єднаних територіальних громад) до початку 2020 р. так і не отримав свого логічного продовження в частині завершення створення в Україні нового адміністративно-територіального устрою та системи територіальної організації влади попри те, що законопроект про внесення відповідних змін до Конституції України був підготовлений, схвалений Європейською комісією за демократію через право (Венеціанською комісією) та поданий до Верховної Ради України ще в 2015 р. Президент України В. Зеленський направив на розгляд парламенту новий законопроект з деякими суттєвими новаціями. Проте цей варіант конституційних змін був відкликаний суб'єктом законодавчої ініціативи. Таким чином, реалізація останнього, конституційного, етапу реформи децентралізації в Україні досі викликає більше питань, ніж розуміння, незважаючи на заявлені амбітні плани щодо завершення реформи до проведення місцевих виборів восени 2020 р., які повинні відбутися вже на новій адміністративно-територіальній основі та з новими повноваженнями обраних рад.

Проблеми з реалізацією сучасного етапу реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади виникли насамперед через відсутність чіткого та узгодженого бачення стосовно того, якими мають бути взаємовідносини між центральною владою та регіонами. Інакше кажучи, йдеться про те, яку Україну, з якою системою територіального управління очікується отримати внаслідок проведення цієї реформи.

Важливою перепоною на шляху децентралізації України є побоювання спровокувати небажані процеси дезінтеграції на підґрунті розвитку регіонального сепаратизму, який активно культивується з боку РФ в рамках гібридної агресії проти України. Цей ризик спричинив скептичне ставлення багатьох політиків та експертів щодо необхідності взагалі переходити до реалізації конституційного етапу реформи.

Водночас є розуміння, що надмірна централізованість управління, успадкована Україною від Радянського Союзу, не тільки довела свою неефективність, а й не вберегла нашу країну від деструктивних проявів регіоналізму.

Не слід також залишати поза увагою й такий складний чинник впливу, як необхідність реалізації комплексу заходів щодо виконання Мінського протоколу, відповідно до якого Україна взяла на себе зобов'язання закріпити на законодавчому рівні особливий статус тимчасово окупованих територій окремих районів Донецької та Луганської областей (ОРДЛО). Ці зобов'язання України були актуалізовані відновленням переговорним процесом у Нормандському форматі наприкінці 2019 р.

Між сферами тяжіння цих «полюсів», власне, і має бути реалізований конституційний етап реформи децентралізації. У підсумку, зміни в системі місцевого самоврядування та взаємовідносин між центральною владою та регіонами не тільки не повинні спровокувати негативних трендів, а, навпаки, мають уберегти країну від внутрішньої дезінтеграції та сепаратизму.

Ці аспекти, на нашу думку, якраз і зумовили затягування вирішення питання щодо підготовки нової структури територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою України та внесення відповідних змін до Основного Закону України.

Загалом до тексту президентського Проекту закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) (реєстр. № 2598) експертами та політиками було висунуто чимало зауважень. Проте варто розглянути деякі системоутворювальні положення документа, котрі демонструють, щодо яких аспектів реалізації реформи в українському політикумі сформувалося більш-менш чітке бачення.

По-перше, очевидно, що в Україні діятиме впорядкована трирівнева система адміністративно-територіальної організації влади: громада – округ (район)⁶³ – область.

По-друге, існує такий аспект – визначення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування. Це: земля, рухоме та нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти комунальної власності громади; місцеві податки та збори, частина загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів.

І, по-третє, одним із найбільш змістовних нововведень реформи є надання права місцевим радам самостійно створювати власні органи виконавчої влади – виконавчі комітети, завдяки чому скасовується вертикаль місцевих державних адміністрацій.

Було вирішено (і цілком слушно) відмовитися від прямих виборів керівників виконавчої влади округів та областей, оскільки такі вибори спричинили би розділення України на малокеровані з центру регіони, законсервувавши владні позиції місцевих еліт. В існуючому зовнішньополітичному контексті вибори керівників районів та областей стали би потужним стимулом перетворення України на квазіфедерацію. Натомість перевага надавалася ідеї призначати на рівні округів та областей префектів. Щодо процедури призначення останніх, перемаг дуалістичний підхід – призначення та звільнення їх Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Таким чином, префект розуміється як представник і Президента, і Уряду України одночасно. Хоча сама ідея префекта як представника держави в регіоні є зрозумілою, треба визнати, що запропонований підхід закладатиме потенціальне підґрунтя для конфліктів між президентом та вищим органом виконавчої влади за вплив на префектів.

Щодо повноважень префектів, вони також, скоріше за все, матимуть подвійний характер – виконання наглядових (за законністю дій органів місцевого самоврядування і територіальних органів центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ)) та координуючих (щодо діяльності територіальних органів ЦОВВ та забезпечення взаємодії різних органів в умовах воєнного та надзвичайного стану) функцій. Але далі стосовно конкретного визначення повноважень префектів виникли проблеми.

Запропонована у президентському законопроекті 2019 р. схема щодо повноважень префектів викликала чимало зауважень. Найбільшої критики зазнало те, що префекту пропонувалося надати право призупиняти дію акта органу місцевого самоврядування та його посадових осіб з одночасним зверненням до суду, що однозначно обмежує місцеве самоврядування та ставить його в залежність від рішень (не обов'язково правомірних) представника держави. Більш прийнятною ті такою, що не утискає місцеве самоврядування, була б інша схема, коли дія актів зупиняється судом за поданням префекта. Крім того, законопроектом не передбачена можливість дії зворотного напрямку – запровадження,

⁶³Або повіт, як рекомендують окремі експерти.

наприклад, механізмів відповідальності префекта за неправомірне призупинення рішень органів місцевого самоврядування.

Сумніви, зокрема, викликає можливість призупинення Президентом України за поданням префекта, а згодом – припинення Верховною Радою України повноважень місцевої ради або голови громади у разі ухвалення рішення, яке не відповідає Конституції України та несе загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності та національній безпеці. Наразі не зрозуміло, чому реалізація обов'язків Президента як гаранта державного суверенітету та територіальної цілісності України поставлена в залежність від належного виконання своїх обов'язків префектом.

Аналіз законопроекту № 2598 та висловлювань представників влади щодо реформи децентралізації засвідчує, що у законодавчих актах, які ухвалюватимуться в рамках імплементації конституційної реформи, має бути встановлена логічна схема розподілу повноважень і сфер відповідальності між усіма рівнями місцевого самоврядування та центральною владою.

Наглядові функції та координація діяльності територіальних представництв ЦОВВ мали б надаватися відповідним профільним міністерствам та КМУ. А наглядові функції за дотриманням Конституції, законів України – представнику Президента, тобто префекту.

Також треба зазначити, що для забезпечення реалізації багатьох майбутніх конституційних нововведень необхідно розробити комплекс відповідних законів, зокрема:

- закону, яким має визначатися порядок призначення та звільнення, повноваження та підзвітність тимчасового уповноваженого, який перебіратиме на себе функції організації роботи виконавчих органів місцевого рівня у разі тимчасового призупинення Президентом України за поданням префекта повноважень голови громади, складу ради громади, окружної чи обласної ради. Саме розділення посад префекта й тимчасового уповноваженого є вдалим, оскільки позбавляє префекта особистої зацікавленості у призупиненні повноважень зазначених органів місцевого самоврядування;

- закону, яким визначатиметься т. зв. «особливий статус» для деяких районів Донецької та Луганської областей (якщо визначення цього статусу буде винесене за межі Основного Закону).

Щодо останнього пункту, то рішення визначити особливості адміністрування тимчасово окупованих територій України ординарним (а не конституційним) законом полегшує його ухвалення, а також зміну чи скасування внаслідок спрощення процедури (на відміну від внесення змін до Конституції України). Проте відкритим залишається питання змісту майбутнього особливого статусу ОРДЛО, який, безперечно, вступатиме у суперечність із загальною системою адміністративно-територіального устрою України та принципами унітарності.

У зв'язку з останнім, окремо хотілось би звернути увагу на невдале формулювання, запропоноване в законопроекті № 2598 щодо того, що адміністративно-правовий статус *окремих територіальних одиниць* визначатиметься законом. Такий підхід відкриває занадто широке поле для маніпулювань з наданням більшому переліку регіонів тих чи інших привілеїв.

Чимало дискусій викликав намір виключити з тексту Конституції перелік областей України. Хоча на цю тему було висловлено багато спекулятивних заяв, фіксація назв та кількості областей в Основному Законі України за принципом, ідентичним переліку

суб'єктів федерації, для держави, яка прагне залишатися унітарною, є невиправданою та надмірною нормою.

Тому, як уже згадувалося, 17 січня 2020 р. з огляду на низку недоліків законопроект № 2598 було відкликано.

Підсумовуючи, можна зазначити, що, з високою ймовірністю, реалізація конституційного етапу реформи децентралізації в Україні призведе лише до однієї кардинальної позитивної зміни в системі управління – ліквідації вертикалі державних адміністрацій та надання місцевим радам можливості самостійно створювати власні органи виконавчої влади. В іншому застосовуватиметься «половинчастий» підхід: частково буде збережена система контролю та впливу з боку Президента України на місцеве управління через префектів, які наділяються чималими наглядовими повноваженнями. Цей підхід, зважаючи на складні обставини, в яких відбуватиметься реалізація останнього етапу реформи, можна було би вважати цілком виправданим, якби не зобов'язання України в частині наділення «особливим статусом» ОРДЛЮ. Якщо під зовнішнім тиском цей статус усе ж буде прописаний саме в тілі Основного Закону України, він вступатиме у суперечність із загальною системою територіальної організації влади в Україні та з принципом унітарності відповідно до статті 2 Конституції, що може спричинити негативні наслідки.

3.2. Підготовка до місцевих виборів на новій територіальній основі

Вибори до органів місцевого самоврядування України 2020 р. привертають чимало уваги політиків та експертів унаслідок багатьох проблем, що можуть виникнути в процесі їх організації та проведення. Такі негативні очікування спричинені кількома обставинами:

- вибори-2020 будуть першими, що проводитимуться за новим Виборчим кодексом;
- обиратимуться органи місцевого самоврядування в контексті реалізації реформи адміністративно-територіального устрою та системи територіальної організації влади, яка ще далека від свого завершення;
- внутрішньополітична ситуація у країні, як і трансформація партійного поля України після домінантної перемоги на загальнонаціональному рівні політичної сили «Слуга народу», здатні призвести до неочікуваних результатів виборчої кампанії 2020 р.

Насамперед чимало критики висловлюється на адресу нового Виборчого кодексу України. Головним недоліком виборчої системи, що запроваджується, є її складність. Саме це одразу після схвалення та підписання Президентом Кодексу спричинило появу численних зауважень та рекомендацій з боку Центральної виборчої комісії (ЦВК), а також політиків та експертів.

Згідно з новим законодавством вибори депутатів сільської, селищної ради, міської ради (міста з кількістю виборців до 90 тис. осіб), районної у місті ради проводитимуться за системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах. У кожному окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів.

Вибори депутатів районної ради проводитимуться за системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, межі яких збігаються з межами сіл, селищ, міст, територій об'єднаних сільських, селищних, міських територіальних громад, що входять до

складу відповідного району. У кожному окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів.

Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, міських (міста з кількістю виборців 90 тис. і більше осіб) рад проводитимуться за системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками кандидатів у депутати у багатомандатних виборчих округах, на які буде поділений багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією відповідно Автономної Республіки Крим, області, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаної міської територіальної громади, від регіональних (республіканських в Автономній Республіці Крим, обласних, міських) організацій політичних партій.

Вибори сільського, селищного, міського (у містах із кількістю виборців до 90 тис. осіб) голови проводитимуться за виборчою системою відносної більшості у єдиному сільському, селищному, міському виборчому окрузі. Натомість вибори міського (у містах із кількістю виборців 90 тис. і більше осіб) голови проводитимуться за мажоритарною системою абсолютної більшості у єдиному міському виборчому окрузі.

Вибори старости села, селища проводитимуться за мажоритарною системою відносної більшості.

Така різноманітність у підходах до організації та проведення виборів до місцевих органів влади різного рівня поряд зі складністю пропорційної системи з багатомандатними виборчими округами ускладнюватиме процес волевиявлення для виборців, вимагатиме великої кількості підготовлених фахових кадрів для формування виборчих комісій, що може становити серйозну проблему. Таким чином, місцеві вибори 2020 р. можуть відрізнитися поширеністю процедурних порушень та великою кількістю «втрачених голосів». Це, у свою чергу, не сприятиме формуванню довіри до обраних органів місцевої влади. Крім того, саме застосування пропорційної системи виборів із п'ятивідсотковим прохідним бар'єром до рад депутатів районного та обласного рівня руйнує ідею представлення цими радами інтересів ОТГ, що входять до їх складу.

Не додає визначеності процесу організації проведення виборів-2020 і затримка із завершенням конституційної реформи щодо децентралізації та формування нового адміністративно-територіального устрою України. Ще навесні 2020 р. чимало експертів висловлювали вмотивовані сумніви щодо реальності запровадження змін до Основного Закону України з децентралізації до проведення місцевих виборів 25 жовтня 2020 р.

Затримка із запровадженням нового адміністративно-територіального устрою та системи територіальної організації влади в Україні створює додаткові проблеми для проведення виборчої кампанії. До останнього залишатиметься незрозумілим, до яких органів місцевого самоврядування і з якими повноваженнями проходитимуть вибори. У разі ухвалення в останній момент змін до Конституції України та передбачення в цих змінах особливого статусу ОРДЛО постане питання, на яких засадах і до яких органів проводитимуться вибори на цих територіях та скільки в цілому по Україні буде утворено багатомандатних виборчих округів. Усе це впливатиме на організацію виборчого процесу, його перебіг (участь політичних партій, процес висування кандидатів), ускладнюватиме вирішення питань з його фінансовим забезпеченням. Також, якщо до осені 2020 р. процес утворення ОТГ так і не буде завершеним, в Україні, по суті, формуватимуться та діятимуть одночасно і нові ради з новими повноваженнями, і старі.

Перебіг та результати виборів у новостворених територіальних громадах формуватимуть ставлення громадян до реформи децентралізації та загалом до нової процедури демократичних виборів. Адже обрані нові органи самоврядування та утворені ними місцеві виконавчі структури отримають у розпорядження розширені повноваження, зокрема у бюджетній сфері. Якщо на етапі виборчого змагання не буде забезпечено прозорість та рівність умов, зростає ризик захоплення влади безвідповідальними популістськими політичними силами і/або представниками заінтересованих бізнес-структур.

У такому разі **недоліки виборчої системи призведуть до формування неефективних, корумпованих органів місцевої влади, що своїми діями посилюватимуть соціальну напруженість та підриватимуть довіру до держави.**

Важливо зазначити, що місцеві вибори-2020 проходитимуть в умовах чергової кризи політичних партій в Україні. Посунувши більшість старих політичних сил, які й так мали слабку (або не мали зовсім) регіональну мережу, партія «Слуга народу» зруйнувала старі топові партійні проекти. В Україні виникла сприятлива ситуація для нового розквіту регіональних партійних проектів. Саме так оцінили перспективи виборчої кампанії у Комітеті виборців України (КВУ), де нарахували вже на початку 2020 р. близько 20 регіональних партій, що братимуть участь у виборчій кампанії. З іншого боку, варто також урахувувати, що на рівні територіальних громад сіл, селищ та невеликих міст організаційна структура політичних партій є зазвичай дуже слабкою. Наслідком цього часто ставала низька якість депутатського корпусу або навіть недоукомплектування місцевих рад (виборчі списки кандидатів, висунені партійними організаціями, виявлялися меншими, ніж кількість мандатів, здобута ними за результатами виборів).

Чималий вплив на перебіг виборчої кампанії 2020 р. матиме й запровадження високої застави для кандидатів. З одного боку, таку заставу теоретично можуть заплатити лише великі політичні партії, з іншого – не всі загальнонаціональні партії будуть здатні чи вважатимуть за потрібне внести заставу за свої регіональні представництва або кандидатів у великій кількості виборчих округів, зосереджуючись на участі лише у важливих, з точки зору забезпечення політичного впливу, округах або на тих округах, де партія матиме гарантовані шанси на успіх її кандидатів. Таким чином, звільнятиметься місце для регіональних партійних проектів, які й не прагнуть отримати широке представництво, територіально обмежуючи свою участь.

3.3. Удосконалення законодавства про місцеві вибори

Чергові вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів призначені на 25 жовтня 2020 р. (згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 15 липня 2020 року № 795-IX).

Утім, з метою попередження ризиків зниження легітимності виборних органів місцевого самоврядування доцільно продовжити роботу щодо вдосконалення законодавства про місцеві вибори. З іншого боку, через ухвалення законопроекту № 3485 щодо змін до виборчого законодавства було суттєво змінено систему місцевих виборів напередодні початку виборчого процесу. Тому вдосконалення виборчого законодавства доцільно буде здійснити після виборів, зокрема й ураховуючи досвід застосування виборчої

системи, встановленої чинною редакцією Виборчого кодексу України (зі змінами, редакція станом на 23 липня 2020 р.).

Основні **принципи**, яким повинна відповідати виборча система на виборах депутатів місцевих рад нових територіальних громад, такі:

1) представництво інтересів різних груп населення, включно і жителів окремих населених пунктів, що входять до складу адміністративно-територіальних одиниць;

2) сприяння структуруванню депутатського корпусу та забезпечення взаємодії із виконавчими органами місцевих рад;

3) протидія сепаратистським тенденціям у діяльності органів місцевого самоврядування;

4) стандартизація системи виборів до місцевих рад територіальних громад різних категорій;

5) посилення впливу виборців на персональний відбір депутатів, підтримання прозорої конкуренції між кандидатами та запобігання політичній корупції і незаконному адміністративному втручанню у виборчий процес.

Під час визначення критеріїв оптимальної виборчої системи на виборах до місцевих рад територіальних громад необхідно враховувати специфіку їхніх функцій та повноважень: існує відмінність між представництвом інтересів виборців у парламенті та в місцевих радах.

У парламенті, який через прийняття законів визначає найзагальніші напрями державної політики, мають бути представлені інтереси великих соціальних груп, що знаходять своє вираження через політичні партії. Місцеві ради натомість здійснюють основні повноваження з управління місцевим розвитком у межах уже прийнятого законодавства. Одним із найважливіших завдань органів місцевого самоврядування є розвиток комунальної інфраструктури (соціальної, транспортної), причому такий розвиток має відбуватися на всій території відповідної територіальної громади. Зазвичай, що більшим за кількістю населення є місто, в якому знаходиться адміністративний центр об'єднаної територіальної громади, то компактнішим розташуванням населених пунктів характеризується така громада, і навпаки. Отже, на місцевому рівні важливим є представництво громадян, об'єднаних спільною територією проживання, особливо у разі включення в ОТГ великої кількості населених пунктів, розташованих на значній відстані від центру.

Ухвалені в липні 2020 р. зміни до виборчого законодавства містять деякі **позитивні нововведення** щодо застосування виборчих систем:

1. *Удосконалено принцип диференціації виборчих систем, що використовуються, за ознакою кількості виборців громади, чим ураховано процес утворення об'єднаних територіальних громад. Так, знято диференціацію системи виборів голів та депутатів рад громад за типом громади (село – селище – місто). Така диференціація застосовується виключно на підставі кількості виборців (зокрема, у громадах із 10 тис. та більше виборців застосовуватиметься пропорційна виборча система з відкритими виборчими списками, із меншою кількістю – мажоритарна система відносної більшості). При цьому зазначена гранична кількість виборців однозначно встановлена для громади загалом, а не для населеного пункту, який є її адміністративним центром.*

Для порівняння

Оскільки у попередній редакції Виборчого кодексу були регламентовані лише вибори депутатів рад та голів сіл, селищ і міст, для ОТГ не було передбачено жодних особливостей застосування виборчих систем. Тому межа у 90 тис. виборців, яка вважалася підставою для диференціації застосування виборчих систем, виходячи із формулювання попередньої редакції Виборчого кодексу, стосувалася кількості виборців саме населеного пункту, який був центром об'єднаної територіальної громади, а не об'єднаної територіальної громади загалом.

Таким чином, ради об'єднаних територіальних громад, що утворені навколо міст, кількість виборців у яких становила менше 90 тис., мали би обиратися за мажоритарною системою, незважаючи на те, що загальна кількість виборців об'єднаної територіальної громади могла значно перевищувати цей показник.

2. Знижено граничну мінімальну кількість виборців (із 90 до 75 тис.) у містах, голови яких обиратимуться за мажоритарною системою абсолютної більшості (яка передбачає проведення другого туру виборів, якщо в першому жоден із кандидатів не здобув простої кількості голосів виборців). Збільшення кількості громад, голови яких обиратимуться за такою системою, у цілому сприятиме посиленню конкурентного характеру місцевих виборів.

Нова редакція Виборчого кодексу не позбавлена декількох **недоліків** з точки зору представництва інтересів груп виборців.

1. Партизація депутатського корпусу (у громадах із 10 тис. і більше виборців) може спонукати місцеві ради віддавати у своїй діяльності перевагу інтересам політичних партій (також у їх боротьбі на національному рівні) перед інтересами власне жителів громад. Ураховуючи те, що населення громад збільшуватиметься завдяки утворенню ОТГ, абсолютна більшість місцевих рад формуватиметься за партійним принципом.

2. Остаточо не зрозуміло, яким чином тлумачити норму про кількість мандатів у багатомандатних виборчих округах, які утворюються для виборів депутатів сільських, селищних та міських рад (до 10 тис. виборців). Згідно зі статтею 192 Виборчого кодексу у такому окрузі можуть обиратися не менше двох і не більше чотирьох депутатів. З іншого боку, частина 2 статті 199 нібито мала би бути спрямована на встановлення 3-мандатних округів, а відхилення від такого розміру округу мали б виправити математичний ефект, коли формула розрахунку кількості багатомандатних округів (ділення кількісного складу ради на три) не дає в результаті цілого числа. Проте саме формулювання цієї норми не дає однозначної відповіді на те, чи в таких округах до однієї ради обирається рівна кількість депутатів, чи їхня кількість може бути довільно диференційована. Ця невизначеність уможлиблює маніпулювання магнітудою виборчих округів (кількістю розподілених мандатів) в інтересах окремих суб'єктів виборчого процесу.

3. Недосконалою можна вважати систему голосування за кандидатів у багатомандатних мажоритарних округах. Незважаючи на те, що в окрузі розподіляються кілька мандатів, виборець може віддати голос лише за одного із кандидатів. Зазначений порядок при визначенні переможців ставитиме в рівні умови кандидатів, які отримують мандати із суттєвою різницею в підтримці виборців, та уможливуватиме обрання депутатів з низьким рівнем громадської довіри. До того ж застосування мажоритарної системи відносної більшості в Україні зазвичай виявлялося сприятливим для тих кандидатів, які спиралися на значні фінансові ресурси та на протекцію з боку органів місцевої виконавчої влади.

4. *Нівелювання на практиці принципу пропорційного представництва внаслідок використання квоти Хейра при визначенні обраних депутатів у регіональних виборчих округах* (відповідно до частини 3 статті 257 Виборчого кодексу виборча квота обчислюється як ціла частина результату ділення загальної кількості голосів, поданих на підтримку регіональних списків організацій партій, які мають право на участь у розподілі депутатських мандатів, встановленої відповідно до частини 2 цієї статті, на загальну кількість депутатських мандатів, що дорівнює кількісному складу відповідної ради; кількість депутатських мандатів, отриманих регіональним виборчим списком кандидатів від організації партії, далі обраховується шляхом ділення кількості голосів виборців, поданих у багатомандатному окрузі на підтримку відповідного регіонального виборчого списку, на зазначену виборчу квоту). Математичний ефект використання такого методу полягає у сприянні отриманню залишкових мандатів політичними партіями, що здобули меншу кількість голосів виборців. У виборчих округах із невеликою магнітудою це може призвести до того, що партії, виборчі списки яких здобули різну кількість голосів виборців, можуть отримати приблизно рівну кількість мандатів. Крім того, у сформованому в такий спосіб депутатському корпусі ускладнюється створення стійкої більшості.

Зберігаються **ризик** **виникнення конфліктів** між міськими головами та радами міст, які обиратимуться за пропорційною виборчою системою.

В органах місцевого самоврядування територіальних громад в Україні діє модель «сильний мер – сильна рада». Міський (селищний, сільський) голова обирається прямим голосуванням виборців та має очолювати виконавчі органи територіальних громад. Але всі ключові рішення мають здобути підтримку більшості депутатів відповідної місцевої ради. Паралельний спосіб легітимації влади голови – з одного боку, та сформованої за партійним принципом ради – з іншого, призводить до виникнення двох різних центрів політичного структурування органу місцевого самоврядування. В умовах чинної партійної системи виникають ризики конфронтації між головами та радами через політико-економічні розбіжності або спроби монополізації та збереження закритості влади внаслідок тривалого домінування однієї політичної партії.

За умови використання пропорційної виборчої системи для обрання місцевих рад виборці керуються відмінними мотиваціями під час голосування за міського голову та за депутатів. У першому випадку таким мотивом є особисті якості кандидата (реальні або уявні), а в другому – ідеологічні чинники або просто ставлення до партійних лідерів центрального рівня. Ця тенденція сприяє тому, що міський (селищний, сільський) голова може представляти іншу політичну групу, ніж фактична більшість у відповідній місцевій раді, що збільшує ймовірність виникнення конфліктів.

Тому *варто наблизити систему виборів депутатів місцевих рад до системи виборів голови територіальної громади*. З цієї точки зору також доцільним буде запровадження мажоритарної системи на виборах до місцевих рад територіальних громад. При цьому в тих містах, голови яких обираються за системою абсолютної більшості, депутатський корпус бажано обирати за такою самою системою (що легше забезпечити з використанням одномандатних виборчих округів).

Необхідно також передбачити створення *територіальних виборчих округів, межі яких приблизно враховували б території населених пунктів, що входять до складу об'єднаних територіальних громад та інших складених адміністративно-територіальних одиниць (районів, областей)*, але за умови пріоритетності принципу відносної рівності при

встановленні їх числа та меж, що забезпечить дотримання принципу пропорційності з точки зору кількості виборців у населених пунктах. Для цього найкраще придатна система одномандатних виборчих округів.

Для порівняння

У європейських державах особливості виборчої системи різних територіальних громад визначаються загальною кількістю жителів або найчастіше кількістю виборців (жителів із правом голосу). Так, у деяких країнах встановлена гранична кількість виборців у громаді. Там, де вона менша, застосовується мажоритарна система, а там, де більша, – пропорційна. Наприклад, у Іспанії цей поріг становить 250 виборців, у Люксембурзі – 3 тис., у Франції – 3,5 тис., у Греції – 5 тис., в Угорщині – 10 тис., в Італії – 15 тис., у Польщі – 20 тис.⁶⁴. Певний виняток становить Словенія, де основним критерієм застосування виборчої системи є кількість депутатів представницького органу (12 членів), але і чисельність депутатів корелює із кількістю жителів або виборців громади. Слід, однак, зазначити, що широке використання у європейських державах пропорційної системи корелює з досить поширеною моделлю муніципальної влади «сильна рада – слабкий мер», де керівник територіальної громади обирається представницьким органом нарівні з іншими членами виконавчого органу.

Треба визнати, що існує проблема застосування типів виборчих систем на виборах обласних та районних рад.

За умови збереження чинної системи територіальної організації влади застосування пропорційної виборчої системи на рівні обласних та районних рад спричинить виникнення конфліктів між обласними радами та обласними державними адміністраціями у періоди вертикальної когабітації (коли державна виконавча влада та більшість депутатського корпусу того чи того регіонального представницького органу належать до конкуруючих політичних сил). Крім того, партійний принцип формування депутатського корпусу не повною мірою узгоджується із статусом районних та обласних рад як «органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст» (відповідно до частини 4 статті 140 Конституції України). Тому мажоритарна система на районному (також обласному) рівні адміністративно-територіального устрою держави може бути виправданою за чинної моделі територіальної організації влади, де повноваження районних та обласних рад обмежені.

У разі проведення реформи територіальної організації влади та запровадження повноцінної системи самоврядування в областях та районах, більш виправданим є застосування пропорційної виборчої системи з відкритими виборчими списками.

По-перше, майже всі проекти змін до Конституції передбачають обрання обласними та районними радами усього складу їх виконавчих комітетів, включно й голів. Для цього важливим є політичне структурування складу рад та утворення міжфракційних коаліцій. Натомість мажоритарна система виборів до зазначених рад ускладнюватиме створення стійкої депутатської більшості (коаліції) та формування виконавчих органів цих рад.

По-друге, в умовах децентралізації влади вона нестиме в собі підвищений ризик через слабший контроль за діями депутатів, обраними в мажоритарних округах. Необхідно враховувати, що райони (округи), особливо з огляду на можливу перспективу їх укрупнення, мають вищий рівень самодостатності порівняно з територіальними громадами, а отже, сильнішим є матеріальний потенціал для конфронтації регіональних і районних еліт

⁶⁴Вибори в Європейському Союзі / за ред. Д. С. Ковриженка. Київ : ФАДА ЛТД, 2006. С. 60.

із центральною владою. Обрання депутатів обласних та районних рад за списками, висунутими територіальними організаціями політичних партій із загальнонаціональним статусом, більшою мірою забезпечуватиме запобігання сепаратистським тенденціям у діяльності місцевої влади, ніж застосування мажоритарної системи.

3.4. Утворення системи державного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування

Актуальність проблеми здійснення державного нагляду за законністю дій органів місцевого самоврядування зростає в міру розширення повноважень та дієвості останнього. Стаття 144 Конституції України передбачає можливість призупинення дії рішень органів місцевого самоврядування, якщо такі рішення не відповідають чинному законодавству держави, з одночасним зверненням до суду. При цьому не встановлений суб'єкт, який може взяти на себе відповідальність за оскарження чинності нормативних актів, як і сама процедура оскарження. Таким суб'єктом могла би стати прокуратура, проте її в 2015 р. було остаточно позбавлено функції загального нагляду.

Водночас чинна система територіальної організації публічної влади дещо послаблює ризики, пов'язані з фактичною відсутністю процедур такого нагляду. Сутнісною характеристикою цієї системи натомість є пряме втручання державної виконавчої влади у здійснення місцевого самоврядування, що відбувається в зазначений нижче спосіб:

1) місцеві державні адміністрації виконують не лише функції реалізаторів державної політики на місцях, а й роль виконавчих органів обласних та районних рад. Відповідно до статті 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» обласні та районні ради автоматично делегують відповідним місцевим державним адміністраціям окремі повноваження, у т. ч. з розроблення проєктів місцевих бюджетів і програм місцевого розвитку в різних галузях;

2) виділення міжбюджетних трансфертів на користь місцевих бюджетів територіальних громад (крім міст обласного значення, а від 2017 р. – також і об'єднаних територіальних громад) здійснюються через бюджети областей та районів. Таким чином, у фінансовій залежності від вертикалі виконавчої влади перебувають також органи місцевого самоврядування міст районного значення, селищ та сіл.

У межах системи стримувань і противаг було запроваджено інститут висловлення недовіри керівникам місцевих державних адміністрацій з боку обласних та районних рад. Відповідно до статті 118 Конституції України висловлення недовіри простою більшістю голосів депутатів може бути підставою для підписання Президентом України указу про звільнення голови місцевої державної адміністрації, а в разі, якщо недовіру висловили не менш як дві третини складу ради, Глава держави повинен підписати такий указ. Формально цей механізм дає можливість притягати до політичної відповідальності керівників місцевих державних адміністрацій за неналежне (на думку депутатів місцевих рад) виконання делегованих повноважень.

Основним недоліком такої системи, крім централізованого характеру, слід вважати її конфліктогенність. Так, інститут висловлення недовіри місцевим державним адміністраціям може бути використаний місцевими радами з метою протидії реалізації повноважень у тих сферах компетенції, які пов'язані з *реалізацією політики держави*.

Серед таких функцій – забезпечення законності та національної безпеки. Найбільший ризик такої протидії виникає в ситуації, коли депутатський корпус місцевої ради контролюється політичними силами, опозиційними до центральної виконавчої влади.

За період після Революції Гідності проблему нагляду за конституційністю/законністю діяльності органів місцевого самоврядування пропонувалося вирішити суб'єктами владних повноважень у рамках двох основних підходів:

1) у межах чинної відносно децентралізованої моделі, встановленої Конституцією України;

2) у межах нової децентралізованої моделі, запровадження якої передбачало внесенням змін до Конституції України.

Законопроект «Про державний нагляд», що регламентував би здійснення нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування в межах чинної конституційної моделі територіальної організації влади, був розроблений Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (у 2019 р. реорганізоване у Міністерство розвитку громад та територій України) і двічі виносився на публічне обговорення – у 2017 та 2018 рр. (формально як два різні проекти). Згідно із законопроектом наглядові функції мали бути покладені на місцеві (зокрема, обласні) державні адміністрації. Проект закону передбачав застосування т. зв. «м'якої», або апостеріорної моделі нагляду: кожен нормативний акт, прийнятий органом місцевого самоврядування, набував чинності після внесення до Єдиного державного реєстру актів місцевого самоврядування (далі – Єдиного реєстру), натомість голова обласної державної адміністрації мав право призупиняти дію такого акта з одночасним зверненням до суду. Суд мав прийняти остаточне рішення щодо відповідності документа законодавству, а отже, його чинності.

Для порівняння

У Польщі застосовується «жорстка» модель: акти органів місцевого самоврядування можуть бути скасовані воєводою (посада, аналогічна до префекта) з підстав невідповідності Конституції та законам країни. У разі, якщо воєвода відхиляє акт, емітент (орган місцевого самоврядування, що прийняв цей акт) має сам звернутися до суду, щоб довести свою правоту та відновити дію акта.

Проте попри «м'який» характер вказаний законопроект зазнав гострої критики з боку представників органів місцевого самоврядування, особливо – Асоціації міст України⁶⁵ та Української асоціації районних та обласних рад. Через це він так і не був внесений Урядом до Верховної Ради України.

До законопроекту висловлювалися зауваження такого характеру:

- надто широкий предмет нагляду (виходячи з пропонованих норм, він охоплював майже всі сфери діяльності органів місцевого самоврядування);
- недоцільність закріплення функцій із нагляду за місцевими державними адміністраціями, які й без того мають широкі можливості для втручання у справи місцевого самоврядування;

⁶⁵Позиція Правління Асоціації міст України щодо ініціатив Мінрегіону про зміну системи державного нагляду і контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Прийнято Правлінням Асоціації міст України 24 вересня 2018 р., м. Тернопіль. URL: https://www.auc.org.ua/sites/default/files/rishennya_pravlinnya_amu_24_veresnya_2018_roku_pozyciya_kontrol.pdf

- інститут загального нагляду в законопроекті сформульований без зв'язку із нормами Конституції України (і не узгоджується із повноваженнями, які вона надає місцевим державним адміністраціям), а сам порядок нагляду мав визначатися не законом, а постановою Кабінету Міністрів України (що, на думку авторів звернень, суперечить статті 8 Європейської хартії місцевого самоврядування);

- наглядові повноваження місцевих державних адміністрацій не були розмежовані із повноваженнями інших державних (у т.ч. правоохоронних) органів, що можуть здійснювати спеціальний контроль;

- процедура набуття чинності актами місцевого самоврядування через внесення до Єдиного реєстру не узгоджувалася з чинним інститутом їх оприлюднення.

Зосередження уваги у зверненнях об'єднань органів місцевого самоврядування насамперед на перших двох недоліках наводить на думку про: а) побоювання щодо подальшої концентрації влади в руках органів державної виконавчої влади; б) незацікавленість самих органів місцевого самоврядування в появі системи загального нагляду за своєю діяльністю.

Проте, ураховуючи можливість висловлення недовіри головам місцевих державних адміністрацій з боку місцевих рад, які самі є об'єктами нагляду, їх повноцінна наглядова діяльність могла виявитись у певний момент заблокованою.

Принципово інший підхід був запропонований у Проекті закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. № 2217а), який був поданий до Верховної Ради України в 2015 р. тодішнім Президентом України П. Порошенком⁶⁶. Ця ініціатива передбачала реформу системи територіальної організації влади за європейським зразком і по суті відповідала другому етапу децентралізаційної реформи, яка передбачена Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленою Кабінетом Міністрів України 01 квітня 2014 р.⁶⁷.

Законопроект № 2217а був попередньо схвалений Верховною Радою України простою більшістю голосів народних депутатів 31 серпня 2015 р Проте повторно він не розглядався до завершення повноважень Верховної Ради України VIII скликання, і тому згідно із нормами Конституції України та Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», цей документ автоматично був відкликаний.

Слід зазначити, що проблеми з остаточним прийняттям означених змін до Конституції України були пов'язані не з якістю самого законопроекту № 2217а, а з тим, що у його перехідних положеннях фактично передбачалося вирішення питання територіальної організації влади в окремих районах Донецької та Луганської областей після завершення збройного конфлікту. Опоненти конституційної реформи висловлювали припущення, що таке формулювання спрямоване на узаконення т. зв. «особливого статусу» нині окупованих територій.

У грудні 2019 р. Президентом України В. Зеленським було внесено Проект закону з ідентичною назвою – «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. № 2598). У січні 2020 р. законопроект № 2598 був відкликаний суб'єктом

⁶⁶Проект закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 15.07.2015 № 2217а. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55812&pf35401=351848>

⁶⁷Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

законодавчої ініціативи з метою подальшого доопрацювання. Загальні засади цього нового законопроекту в основному були ідентичними до законопроекту № 2217а:

- пропонувалося інституційно розподілити органи виконавчої влади в округах (які мають прийти на зміну районам) та областях на ті, що є органами виконавчої влади місцевого самоврядування, й ті, що представляють державну виконавчу владу. Першими мали стати виконавчі комітети обласних та окружних рад, склад яких мав затверджуватися цими радами. Роль других повинні були перебрати на себе префекти в округах та регіонах (областях та м. Києві);

- повноваження щодо нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування покладено на префектів (поряд із функціями координації та контролю діяльності територіальних органів ЦОВВ, здійсненням загальнодержавних програм розвитку тощо);

- у зв'язку зі скасуванням делегування повноважень органів місцевого самоврядування органам державної влади зникав інститут висловлення недовіри останнім з боку відповідних місцевих рад. Таким чином, префекти, на відміну від голів місцевих державних адміністрацій, у процесі здійснення наглядових функцій мали би стати цілковито незалежними від об'єктів нагляду.

Пропонована редакція статті 144 Конституції України встановлювала спосіб реагування на спроби порушень законодавства органами місцевого самоврядування. У разі виявлення невідповідності їх актів Конституції та законам України префект мав би призупиняти дію цих актів із одночасним зверненням до суду. Подальша доля нормативно-правового акта залежала від судового рішення: у разі, якщо суд визнавав його таким, що відповідає законодавству, його чинність мала би відновитися.

Особливу процедуру цією ж статтею пропонувалося застосовувати у разі, якби акти місцевих рад або голів громад порушували норми Конституції України або становили загрозу для суверенітету, територіальної цілісності та національної безпеки держави. У таких випадках призупиняти дію актів з одночасним зверненням до Конституційного Суду України (КСУ) мав би Президент України. Водночас із припиненням дії неконституційних актів також призупинялись би повноваження відповідної місцевої ради та голови громади, а на його місце мав бути призначений державний уповноважений. Виконавчі органи місцевої ради мали перейти під підпорядкування останнього. *Таким чином, інститут державного уповноваженого можна певною мірою назвати аналогом використовуваного нині інституту військово-цивільних адміністрацій.* Передбачалося, що в разі винесення Конституційним Судом України рішення про неконституційність оскаржуваного акта Глава держави має остаточно скасувати його та внести до Верховної Ради України подання щодо дострокового припинення повноважень органу місцевого самоврядування, що його видав.

Також у новому проекті зроблене уточнення, яке має забезпечити більшу оперативність процедури реагування. На відміну від законопроекту № 2217а, який зобов'язував КСУ розглядати подання щодо неконституційності акта «невідкладно», законопроект № 2598 встановлював чіткий період, протягом якого КСУ має бути винесене судове рішення – не більш ніж 7 календарних днів.

У новому законопроекті закладалася можливість протидії зрощування префектів із місцевими елітами у вигляді принципу ротації: одна особа, що обіймала посаду префекта, не могла працювати в цій системі на території однієї області або округу більше ніж три роки поспіль.

З іншого боку, у законопроекті № 2598 було передбачено також спосіб протидії формуванню місцевих груп монопольного впливу, які могли би послабити контроль держави над органами місцевого самоврядування: голова обласної або окружної (районної) ради не мав права обіймати цю посаду більше ніж рік відповідно до частини 5 статті 141 законопроекту. Поширення принципу ротації на керівництво місцевих представницьких органів сприяло би балансу інтересів місцевих заінтересованих суб'єктів політичного процесу.

Питання діяльності префектів, що потребували законодавчого врегулювання, з точки зору способу регламентації можна поділити на дві групи:

- 1) недоліки самого проекту змін до Конституції України, які доцільно виправити;
- 2) питання, що потребують додаткової деталізації або уточнення в законах України (зокрема, доцільним у цьому зв'язку може бути прийняття нового Закону «Про державний адміністративний нагляд»).

Удосконалення тексту Конституції потрібне для визначення способу взаємодії Президента України із префектами у процесі виконання ними своїх повноважень, а також процедури вжиття санкцій проти органу місцевого самоврядування в разі виявлення за результатами нагляду факту ухвалення ним антиконституційного рішення.

1. У проекті змін до Конституції України не була передбачена посада префекта в Автономній Республіці Крим, у зв'язку з чим незрозуміло, який орган мав здійснювати нагляд та загалом представляти державу на регіональному рівні на території АРК.

2. Сумніви викликає доцільність надання Президентові України права скасовувати акти префекта, видані в межах наглядових повноважень. Таке повноваження Глави держави фактично пропонувалося зробити дискреційним – здійснюваним на власний розсуд. У зв'язку з цим викликає сумніви правомірність втручання Президента та Офісу Президента України в процес нагляду за актами органів місцевого самоврядування як такого, що має квазісудовий характер. У зазначеній редакції змін до Конституції Глава держави особисто бере на себе функцію із встановлення законності прийнятих рішень префектом і органами місцевого самоврядування.

3. У пропонованому варіанті змін до Конституції України було недосконало узгоджено спосіб взаємодії Президента України та префекта у разі порушення органами місцевого самоврядування Конституції України або вчинення ними інших дій, що становлять загрозу суверенітету, територіальній цілісності та національній безпеці держави. Відповідно до пропонованого пункту 8-1 частини 1 статті 106 Конституції України Президент України в разі виявлення таких ознак невідповідності Конституції України мав призупинити повноваження відповідного органу місцевого самоврядування, причому на підставі подання префекта, а відповідно до частини 3 статті 144 – також призупинити дію такого акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України. Однак, виходячи з пропонованої редакції пункту 4 частини 1 статті 119, префект мав внести Главі держави подання лише про зупинення дії ухваленого радою, головою громади, окружною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальній цілісності чи загрозу національній безпеці (але не про призупинення повноважень емітента такого акта). Таким чином, припинення повноважень органів місцевого самоврядування з підстав порушення Конституції та дій проти безпеки держави було би практично неможливим.

4. Не були також передбачені дії Президента України в разі, якщо префект вчинив бездіяльність стосовно зазначених у попередньому пункті актів органу місцевого самоврядування. У свою чергу, відмова префекта в такій ситуації становить для держави набагато вищий ризик, ніж його бездіяльність у разі порушення органом місцевого самоврядування звичайних законів.

5. Можливість дострокового припинення повноважень органу місцевого самоврядування обмежена лише випадками порушення Конституції України. При цьому ігнорується ситуація, за якої місцева рада виявляється недієздатною внаслідок конфліктів усередині депутатського корпусу. Такі можливі наслідки внутрішніх конфліктів, як неспроможність сформувавши склад виконавчого комітету або вчасно ухвалити річний місцевий бюджет, можуть призвести до недієздатності територіальної громади, а отже, також становлять загрозу з точки зору національної безпеки. Слід зауважити, що у більшості країн – членів Європейського Союзу передбачений розпуск органів місцевої влади у разі неспроможності вчасного прийняття життєво важливих рішень.

6. Спосіб припинення повноважень органів місцевого самоврядування в разі виявлення ними порушення Конституції України, пропонується змінити до Конституції України, не враховував ймовірної ситуації, коли Верховна Рада України відмовиться ухвалити відповідне рішення. Таку ситуацію можна передбачити, з одного боку, через слабку дисципліну парламентських фракцій, а з іншого – політичною упередженістю народних депутатів. Прикладом такої упередженості, що траплялася раніше, може слугувати маніпулювання нормами законодавства щодо позачергових виборів органів місцевого самоврядування з метою дострокового припинення їх повноважень без законодавчо визначених підстав або поширена практика відмов Верховної Ради призначати у законодавчо встановлений термін позачергові вибори міських голів після дострокового припинення їх повноважень.

У разі неможливості ухвалення Верховною Радою України рішення про припинення повноважень органу місцевого самоврядування факт порушення Конституції залишиться без належного реагування, що в певних умовах може створювати загрозу для національної безпеки.

7. Механізм призупинення дії актів органів місцевого самоврядування може бути використаний для безпідставного блокування роботи останніх – аналогічно до того як у 2008–2009 рр. Президентом України призупинялася з одночасним зверненням до суду дія нормативно-законодавчих актів Кабінету Міністрів України (при цьому абсолютна більшість цих призупинених актів згодом були визнані такими, що відповідають Конституції та законам України).

8. Надання префектам повноважень із адміністративного нагляду за діяльністю територіальних органів центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), аналогічного до нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування (пункт 2 частини 1 Конституції України). Зосередження такого великого обсягу обов'язків, пов'язаних із адміністративним надглядом, в руках офісу (апарату) префекта може призвести до його перевантаження, що негативно відіб'ється на якості нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. Крім того, доцільніше було б покласти основні функції з такого нагляду на ЦОВВ, до структури яких входять ці територіальні органи, а за вертикаллю префектів зберегти лише можливість вибіркового реагування.

Додаткового врегулювання законами України, у разі ухвалення відповідних змін до Конституції України, потребувало би вирішення таких питань діяльності префектів:

- *санкції проти органів місцевого самоврядування в разі виявлення у їхніх діях порушення законів України, але без прямого порушення норм Конституції*. Це може бути або лише скасування відповідних актів, або порушення питання про призупинення чи взагалі дострокове припинення повноважень органів місцевого самоврядування;

- *перелік питань, у межах якого ухвалені рішення органів місцевого самоврядування вимагають розгляду префектами*. По-перше, нагляд за тими чи іншими рішеннями органів місцевого самоврядування в межах своєї компетенції здійснюють також інші органи влади. Крім того, потребує уточнення, з яких питань ухвалені рішення органів місцевого самоврядування вимагають обов'язкового розгляду префектами, а в межах яких – вибіркового. Це важливо з точки зору запобігання перевантаженню префектів дрібними та другорядними питаннями, усунення підстав для вчинення корупційних дій;

- *розподіл функцій між префектами в областях та округах*. Існування на одній території юрисдикції наглядових органів двох рівнів створює ризик дублювання ними функцій та виникнення конфліктних ситуацій;

- *строк, протягом якого префект має надати висновок щодо акта органу місцевого самоврядування*. Встановлення тривалого терміну, протягом якого префект може розглядати будь-які рішення, знижує ефективність реагування на незаконні рішення та запобігання негативним наслідкам таких рішень. З іншого боку, право префекта призупинити дію акта органу місцевого самоврядування протягом тривалого періоду з моменту його прийняття створює можливість для здійснення необґрунтованого тиску на цей орган з боку суб'єкта нагляду та може провокувати корупційні правопорушення;

- *особливості здійснення нагляду за реалізацією органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень*. Зокрема, доцільно було би передбачити можливість аналізу актів органів місцевого самоврядування, виданих у межах повноважень, які було делеговано Кабінетом Міністрів України або іншими центральними органами виконавчої влади, на предмет не лише відповідності Конституції та законам України, а й на предмет результативності та ефективності. Таке оцінювання є необхідним з метою визначення доцільності делегування повноважень у подальшому.

3.5. Елементи децентралізації в правоохоронній діяльності: запит громад та інтереси держави

Гарантії дотримання правових норм та забезпечення фізичної безпеки членів громад відіграють важливу роль у формуванні стійкої локальної ідентичності як підґрунтя побудови довіри в рамках громади. Правоохоронна система України є централізованою. Така модель є більш розповсюдженою в практиці демократичних країн, ніж децентралізована⁶⁸. Між моделями правоохоронної системи й рівнем децентралізації адміністративної та бюджетної систем не існує прямої кореляції. Водночас організація

⁶⁸Маркєєва О., Котлярець О., Їжак О. Правоохоронні системи провідних країн світу : додаток 2 // Український досвід реформування кримінального правосуддя та правоохоронних органів : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2011. С. 38–44. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2011-05/ref_pravosud-0c984.pdf

правоохоронної системи має враховувати особливості децентралізації, а також містити певні локалізовані складові частини.

Україна має довгу історію використання елементів децентралізації в організації правоохоронної системи. У радянський період в Україні існувала практика, за якою 15 % особового складу міліції фінансувалося за рахунок місцевих бюджетів, 8 % – утримувалося за рахунок підприємств (т. зв. відомча міліція)⁶⁹. У 2001 р. був прийнятий Указ Президента України, який передбачав утворення місцевої міліції⁷⁰. У 2004 р. Верховна Рада ухвалила необхідні для цього законодавчі зміни⁷¹. Передбачалося фінансування регіональних підрозділів міліції з місцевих бюджетів. Централізоване управління зберігалось, проте запроваджувалися процедури узгодження посад і глибшої координації діяльності поліції з регіональною і місцевою владою. Дія законодавчих норм щодо місцевої міліції призупинялась протягом 2005–2007 рр. через труднощі формування державного та місцевих бюджетів. Зрештою, плани були скасовані⁷², законодавчі норми втратили чинність⁷³. Певний час залишалось чинним положення про місцеву міліцію в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Але й воно було остаточно скасоване 2010 р. у зв'язку з прийняттям нового Бюджетного кодексу України.

Одночасно з розробкою і стартом реформи децентралізації в 2014–2015 рр. в Україні були здійснені спроби внести елементи децентралізації в організацію роботи поліції (до 2015 р. – міліції) і навіть змінити модель правоохоронної системи на децентралізовану. Коаліційною угодою парламентської більшості у Верховній Раді VIII скликання (2014 рік) було передбачено створення муніципальної поліції. На початку 2015 р. у Верховній Раді були зареєстровані два законопроекти, які передбачали рух у цьому напрямі. Перший проєкт Закону не передбачав створення муніципальної поліції, але надавав органам місцевої влади можливість впливати на функції громадської безпеки через механізми призначення, контролю і звільнення заступників керівників відповідних підрозділів на місцевому рівні⁷⁴. Другий законопроект пропонував суттєву децентралізацію правоохоронної системи, у якій місцева поліція мала би керуватись і фінансуватись місцевою владою, відіграючи головну роль у забезпеченні громадської безпеки⁷⁵. Обидва законопроекти не отримали підтримки та були відкриті.

Улітку 2015 р. набрав чинності Закон України «Про Національну поліцію»⁷⁶. Цей Закон був розроблений Урядом і втілював суто централізовану модель управління. Він вимагає від Національної поліції прозорості діяльності, зокрема через інформування органів місцевої влади. Однак єдиний передбачений механізм безпосередньої взаємодії поліції і громад – можливість прикомандировування поліцейських до органів місцевого самоврядування (статті 67, 83, 94). Але в урядовій Стратегії розвитку органів внутрішніх

⁶⁹Котнюк Ю. Місцева міліція перетворена на привид. Дзеркало тижня. Україна. 2006. № 38 (617). 7–13 жовт.

⁷⁰Про утворення місцевої поліції: Указ Президента України від 22.01.2001 № 29/2001 (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/29/2001>

⁷¹Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої поліції: Закон України від 04.03.2004 № 1577-IV (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1577-15/>

⁷²Про визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 22 січня 2001 року № 29: Указ Президента України від 10.10.2008 № 916/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/916/2008>

⁷³Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 03.06.2008 № 309-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/309-17>

⁷⁴Проект Закону про Національну міліцію від 12.01.2015 № 1692. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53287

⁷⁵Проект Закону про поліцію і поліцейську діяльність від 27.01.2015 № 1692-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53719

⁷⁶Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

справ України⁷⁷, що була прийнята в жовтні 2014 р., у рамках якої розроблявся зазначений Закон, пропонувався суттєво інший підхід. Стратегія передбачала запровадження елементів децентралізації, зокрема надання територіальним органам та підрозділам поліції права самостійно вирішувати питання планування поточної діяльності, кадрової політики та розподілу наданого бюджету при повній відповідальності перед керівництвом Міністерства внутрішніх справ України. Територіальні підрозділи мали б отримати можливість використовувати ресурси, надані місцевими органами самоврядування. Неврахування цих ідей в остаточному варіанті Закону було пов'язане з безпековою ситуацією, створеною агресією Російської Федерації (РФ) проти України.

Водночас суспільний запит на елементи децентралізації правоохоронної діяльності зумовив появу різноманітних ініціатив знизу, які почали реалізовуватись з кінця 2000-х років, тобто задовго до запуску реформи децентралізації⁷⁸. У великих містах були реалізовані кілька моделей, які уможлилювали на рівні місцевої влади здійснювати певні функції, притаманні правоохоронній діяльності. За відсутності спеціальних законодавчих положень створені структури діють у «сірій зоні» законодавства, спираючись на можливості, які надає Закон України «Про охоронну діяльність»⁷⁹.

Поширеною є практика створення комунальних підприємств при міських радах. За час існування вони змінювали назви. У Києві існує Комунальне підприємство «Муніципальна охорона», працівники якої є одночасно членами Громадської організації «Муніципальна варта». У Харкові відповідне комунальне підприємство також носить назву «Муніципальна охорона», у Дніпрі – «Муніципальна варта». Аналогічні структури створені при міських радах Кривого Рогу, Нікополя, Білої Церкви, інших міст.

Існує також практика створення спеціалізованих структур у рамках самих місцевих рад. В Одесі «Муніципальна варта» входить до складу Департаменту муніципальної безпеки міськради. У Тернополі та Нововолинську Волинської області в міськрадах створені управління муніципальної поліції. Як і у випадку комунальних підприємств, ці структури діють у рамках Закону «Про охоронну діяльність» і мають ліцензії Міністерства внутрішніх справ України.

Навесні 2019 р. Міністерство внутрішніх справ України і Національна поліція за фінансової підтримки з боку США запустили проєкт «Поліцейський офіцер громади»⁸⁰. Цей проєкт орієнтований на сільські громади. Він не передбачає окремого законодавчого забезпечення. Спеціально підготовлені офіцери діятимуть як постійно прикріплені до громад дільничні інспектори в рамках чинного юридичного поля. Національна поліція забезпечує добір, підготовку офіцерів, їх екіпіровку, рівень оплати праці, кращий за рівень оплати дільничних інспекторів. Зі свого боку громади сприяють роботі офіцерів і їх облаштуванню, також і в наданні житла.

Проєкт передбачено реалізувати у два етапи. До кінця 2019 р. передбачалось охопити 802 об'єднані територіальні громади, у 2020 р. – всю територію України із розрахунку

⁷⁷Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/fn006842?an=1>

⁷⁸Орлов В. А. Сучасні проблеми становлення та розвитку муніципальної міліції в Україні. *Форум права*. 2013. № 3. С. 442. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_74.pdf

⁷⁹Про охоронну діяльність: Закон України від 22.03.2012 № 4616-VI (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4616-17/paran38>

⁸⁰В Україні запустили проєкт «Поліцейський офіцер громади» / Урядовий портал. 2019. 28 трав. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/v-ukrayini-zapustili-proekt-policejskij-oficer-gromadi>

кілька офіцерів на ОТГ. Станом на 30 січня 2020 р. проєкт запроваджено в семи областях держави. Він охоплює 206 об'єднаних територіальних громад, де проживає 1,7 млн осіб⁸¹.

У Дніпропетровській області, з якої почалась реалізація проєкту, станом на кінець 2019 р. несли службу 33 поліцейських офіцери громад, іще 48 поліцейських проходили стажування, інші 173 – спеціальний курс навчання на базі Дніпропетровського та Львівського державних університетів внутрішніх справ. Міністерством внутрішніх справ України заплановано закупівлю понад 600 автомобілів для поліцейських, які нестимуть службу в ОТГ⁸².

За відсутності спеціального законодавства в Україні розвиваються паліативи ідей муніципальної поліції. У містах цей процес розпочався «знизу» до початку реформи децентралізації. У сільській місцевості він запроваджується «зверху» і доповнює створення об'єднаних територіальних громад. Такий підхід дозволяє зберегти укорінену в Україні централізовану модель правоохоронної системи.

Окремим питанням є законодавче врегулювання правоохоронної діяльності відповідно до Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей»⁸³. Він передбачає можливість створення загонів народної міліції, на які покладається реалізація завдання з охорони громадського порядку в населених пунктах цих районів. Такий механізм подібний за формою, але відрізняється за змістом від муніципальної поліції. Створення загонів народної міліції в ОРДЛО – це визнання проблеми дефіциту публічної влади на місцевому та державному рівнях, яку тимчасово дозволено вирішувати в альтернативний спосіб.

3.6. Інституційні кроки для успішного завершення реформи

У 2019 р. в Україні відбулися президентські та парламентські вибори, які призвели до кардинальної зміни політичного керівництва в державі. Проте дискурс та владні рішення свідчать про збереження політичної волі реалізовувати порядок денний щодо децентралізації влади відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що була ухвалена Кабінетом Міністрів України 01 квітня 2014 р. Пріоритетні напрями другого етапу комплексної реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, сформульовані, зокрема, у доповіді Національного інституту стратегічних досліджень (НІСД) «Порядок денний реформи децентралізації на середньострокову перспективу», опублікованій у червні 2019 р.⁸⁴, не втрачають актуальності. Для втілення порядку денного реформи децентралізації

⁸¹Проєкт «Поліцейський офіцер громади» планують запровадити в містах обласного значення, – Ігор Клименко. URL: https://mvs.gov.ua/ua/news/27797_Prokt_Policeyskiy_oficer_gromadi_planuyut_zaprovaditi_v_mistah_oblasnogo_znachennya_Igor_Klimenko.htm

⁸²Підготовка поліцейських для роботи в територіальних громадах є одним із пріоритетів поліції превенції / Урядовий портал. 2019. 31 жовт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/pidgotovka-policejskih-dlya-roboti-v-teritorialnih-gromadah-ye-odnim-iz-prioritetiv-policiyi-prevenciyi-igor-klimenko>

⁸³Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей : Закон України від 16.09.2014 № 1680-VII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>

⁸⁴Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін. ; Національний інститут стратегічних досліджень. Київ : НІСД, 2019. 115 с.

необхідною є оновлена Дорожня карта, яка враховує звужені часові рамки для завершення реформи й оновлений політичний ландшафт, який задає контекст для реалізації реформи.

Фундаментальним напрямом Дорожньої карти є завершення територіальної консолідації на локальному рівні шляхом формування спроможних громад у масштабах держави. Ця потреба є актуальною вже не перший рік, адже фактично в унітарній Україні має місце співіснування двох типів самоврядування базового рівня. Два відмінні типи самоврядних громад – ОТГ та громади, які не долучилися до процесу добровільного об'єднання територіальних громад протягом 2015–2019 рр. – відрізняються за критеріями надання доступних та якісних публічних послуг і місцевого розвитку. Потреба значно пришвидшити темпи формування ОТГ була актуальною впродовж 2018–2019 рр. Водночас реалізацію відповідного пункту порядку денного реформи децентралізації відтермінували. Одним із каменів спотикання для його впровадження була необхідність посилення адміністративних механізмів формування ОТГ та, відповідно, відмови від застосування принципу добровільності цього процесу.

Фактор добровільності процесу формування ОТГ стимулює жителів громад до активної участі у громадських обговореннях щодо можливих форматів об'єднання, а також активізує органи місцевого самоврядування до співпраці між собою на горизонтальному рівні. По-перше, Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачає громадське обговорення пропозицій щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад. Такі пропозиції можуть ініціювати: 1) сільський, селищний, міський голова; 2) не менш ніж третина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради; 3) члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи; 4) органи самоорганізації населення відповідної території (за умови представлення ними інтересів не менш як третини членів відповідної територіальної громади).

Проведення передбаченого законом громадського обговорення забезпечує сільський, селищний, міський голова. Порядок проведення громадського обговорення затверджує відповідна місцева рада. Громадське обговорення має проводитися протягом 30 днів з дня надходження відповідної пропозиції. Тільки після завершення громадського обговорення зазначеної пропозиції місцева рада ухвалює рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад, а сільський, селищний, міський голова надсилає пропозицію про об'єднання сільському, селищному, міському голові суміжної територіальної громади (частина 1 статті 6 вказаного Закону).

По-друге, на етапі розгляду пропозиції про об'єднання у суміжних громадах теж передбачено громадське обговорення.

По-третє, проекти рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад проходять громадське обговорення. Водночас навіть в умовах застосування принципу добровільності процес формування ОТГ супроводжується випадками соціальної напруженості, політичного та громадського спротиву⁸⁵.

У такому контексті було ухвалено низку управлінських рішень, спрямованих на створення умов для застосування адміністративних стимулів до прискореного завершення формування ОТГ у масштабах держави. Так, 08 листопада 2019 р. було видано Указ Президента № 837/2019 «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення

⁸⁵Конфлікти в ОТГ: типи, причини, форми, наслідки. URL: <http://samoorg.com.ua/blog/2018/12/18/konflikti-v-otg-tipi-prichini-formi-naslidki/>

держави», у якому сформульовано завдання «перегляду методики формування спроможних територіальних громад з урахуванням критерію розвитку оптимальної мережі соціальної інфраструктури та доступності публічних послуг, а також забезпечення в установленому порядку розроблення згідно з такою методикою, схвалення і затвердження актуалізованих перспективних планів формування територій громад областей»⁸⁶.

Верховна Рада України 05 грудня 2019 р. ухвалила Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей)». Подальше об'єднання громад відбувалося виключно за перспективними планами, які розробляли обласні державні адміністрації і затверджував Уряд (без етапу їх схвалення обласними радами). Затвердження таким чином перспективних планів ОТГ усіх областей із 100 % покриттям територій дозволить провести місцеві вибори у жовтні 2020 р. на новій територіальній основі. Унаслідок цього органи місцевого самоврядування базового рівня матимуть *однакові* повноваження, а уповноважені органи самоврядування районного рівня функціонуватимуть у новому форматі. Водночас ухвалення Закону передбачає необхідність створення альтернативних механізмів урахування позиції громадськості та органів місцевого самоврядування під час підготовки проєктів перспективних планів перед їх адміністративним затвердженням.

На нашу думку, орієнтовний алгоритм такого напрямку Дорожньої карти, як завершення територіальної консолідації на локальному рівні шляхом формування спроможних громад у масштабах держави, передбачає:

1) підготовку та затвердження відповідно до цього Закону перспективних планів формування ОТГ областей із передбаченим механізмом урахування позиції громадськості та органів місцевого самоврядування щодо проєктів перспективних планів перед їх затвердженням. Перспективні плани були затвержені включно до травня 2020 р.;

2) продовження одночасного процесу добровільного об'єднання територіальних громад у рамках оновленого законодавства;

3) ухвалення політичного та адміністративного рішення Уряду щодо затвердження конфігурацій ОТГ відповідно до остаточних редакцій перспективних планів формування територій громад. Так відбудеться затвердження Урядом територіальної основи всіх ОТГ у масштабах держави.

Надзвичайно важливою складовою частиною Дорожньої карти є синхронізація порядку упровадження двох пов'язаних між собою процесів: завершення формування спроможних ОТГ у масштабах держави та продовження імплементації секторальних реформ на місцевому рівні. Обидва процеси безпосередньо стосуються пріоритету підвищення якості та територіальної доступності публічних послуг у спроможних громадах. Потреба у їх синхронізації додатково загострюється та актуалізується з огляду на такі основні чинники:

- хоча кожен громадянин України має право отримувати публічні послуги належної якості незалежно від місця проживання, жителі ОТГ та жителі громад, які ще не долучилися до процесу об'єднання, мають кардинально відмінні можливості, коли йдеться про спроможність відповідних органів місцевого самоврядування надавати базові публічні

⁸⁶Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави: Указ Президента України від 08.11.2019 № 837/2019 / Офіц. інтернет-представництво Президента України В. Зеленського. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/8372019-30389>

послуги та стимулювати місцевий розвиток. Насамперед ідеться про інституційно зумовлені відмінності їхнього доступу до освітніх, адміністративних, соціальних та інших послуг⁸⁷;

- було би передчасно робити висновок про автоматичне підвищення якості та доступності публічних послуг в ОТГ. Зокрема, на заваді такому розвиткові подій може стояти незадовільна координація виконання управлінських повноважень органами місцевого самоврядування та районними державними адміністраціями, а також обмежені інституційні та фінансові ресурси органів місцевого самоврядування для забезпечення публічними послугами жителів громад;

- в Україні відзначаються різні темпи та навіть вектори реалізації секторальних реформ (освітньої, медичної, адміністративної тощо); секторальним реформам бракує синхронізації етапів та координації процесів їх імплементації (насамперед у частині перерозподілу повноважень та ресурсів між структурними підрозділами органів виконавчої влади та ОМС).

На нашу думку, орієнтовний алгоритм синхронізації впровадження двох пов'язаних між собою процесів: 1) завершення формування спроможних ОТГ у масштабах держави та 2) продовження імплементації секторальних реформ на місцевому рівні мав би бути таким:

1. Забезпечення перманентного доступу профільного міністерства (Мінрегіону) до даних секторальних міністерств, що стосуються як об'єктів відповідної соціальної інфраструктури, так і вичерпного моніторингу впровадження кожної секторальної реформи на місцевому рівні.

2. Залучення Мінрегіоном секторальних міністерств до обґрунтування пропонованих профільним міністерством (Мінрегіоном) функцій органів влади на рівні нових районів і на рівні областей та пропонованої структури органів виконавчої влади на рівні областей і нових районів. Урахування пропонованих функцій нових органів районної влади у чинних Методичних рекомендаціях щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня (далі – Методичні рекомендації), що запропоновані Мінрегіоном 08 серпня 2019 р.⁸⁸.

Спільні зусилля профільного та секторальних міністерств необхідні також для обґрунтування пропонованої структури органів виконавчої влади на рівні областей і нових районів. **На наш погляд, остаточне узгодження функцій нових органів влади на субрегіональному рівні мало би передувати ухваленню рішень щодо просторового (географічного) поділу нових районів.** Крім того, спільні зусилля профільного та секторальних міністерств необхідні для злагодженого залучення громадськості на етапі визначення потреб жителів громад у доступі до публічних послуг, що є надзвичайно важливим, у т. ч. з огляду на застарілі дані перепису населення в Україні і, відповідно, не повністю надійну демографічну інформацію, якою можуть володіти органи влади.

⁸⁷Завершення реформи місцевого самоврядування залежить від ухвалення парламентом Закону «Про засади адміністративно-територіального устрою». 2018. 28 листоп. URL: <https://www.csi.org.ua/news/zavershennya-reformy-mistseвого-samovryaduvannya-zalezhyt-vid-uhvalennya-parlamentom-zakonu-pro-zasady-administratyvno-terytorialnogo-ustroyu/>

⁸⁸Методичні рекомендації щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня / М-во регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Київ, 2019. 5 с. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/439/Metod.recom_rayon_.pdf

Не менш важливим напрямом Дорожньої карти поточного етапу реформи децентралізації є узгодження процесу завершення формування ОТГ із формуванням нового районного поділу за логікою адміністративно-територіальної реформи.

У липні 2019 р. Мінрегіон презентував у Верховній Раді України бачення реформи районного (субрегіонального) рівня місцевого самоврядування. За розрахунками профільного міністерства, замість 490 районів (465 – на підконтрольній території) мало бути створено 102 нових райони⁸⁹. А 08 серпня 2019 р. на виконання Плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки, затвердженого Кабінетом Міністрів України 23 січня 2019 р. № 77-р, Мінрегіоном було запропоновано Методичні рекомендації щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня⁹⁰. Це можна назвати свідченням послідовності реалізації реформи децентралізації, незалежно від стадії електоральних циклів в Україні та відповідних ротацій Уряду. Показово, що в зазначених Методичних рекомендаціях наголошується на важливості врахування норм Директиви № 1059/2003 Європейського Парламенту і Ради «Про створення загальної класифікації територіальних одиниць для статистики (NUTS)» від 26 травня 2003 р.⁹¹ (зі змінами, внесеними директивами № 1319/2013 від 09 грудня 2013 р.⁹² та № 868/2014 від 08 серпня 2014 р.⁹³). Зокрема, згідно із Директивою № 1059/2003, кількість населення територіальної одиниці рівня NUTS-3 повинна становити від 150 до 800 тис. осіб.

Укладені Мінрегіоном Методичні рекомендації формулюють основні вимоги до нових районів, а також послідовність визначення їхніх адміністративних центрів. Зокрема, нові райони мають відповідати таким критеріям: 1) географічна цілісність та нерозривність території; 2) чисельність постійного населення не менше ніж 150 тис. осіб. Тоді як адміністративні центри мають визначатися в такій послідовності: 1) міста – обласні центри; 2) міста з чисельністю постійного населення не менше ніж 50 тис. осіб. Передбачається, що саме в адміністративних центрах нових районів буде розташовано місцеві органи виконавчої влади, територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад.

Водночас у Методичних рекомендаціях не міститься інформації про функції зазначених органів влади та самоврядування. Дотепер РДА уповноважені впроваджувати державну політику та підпорядковуються обласним державним адміністраціям у відповідній частині своїх повноважень. Водночас вони уповноважені виконувати рішення

⁸⁹Чому, як і коли мають змінитися райони. URL: <http://uaror.org.ua/?p=19395>

⁹⁰Методичні рекомендації щодо оцінки рівня спроможності територіальних громад. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/439/Metod.recom_rayon.pdf

⁹¹REGULATION (EC) No 1059/2003 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R1059&from=EN>

⁹²COMMISSION REGULATION (EU) No 1319/2013 of 9 December 2013 amending annexes to Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1319&from=EN>

⁹³COMMISSION REGULATION (EU) No 868/2014 of 8 August 2014 amending the annexes to Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0868&from=EN>

районних рад, які представляють спільні інтереси територіальних громад, що входять до складу відповідних районів, оскільки районні ради делегують функції виконання своїх рішень РДА у відповідних районах. Водночас має місце дублювання функцій РДА та ОМС щодо надання послуг, зокрема в містах обласного значення, а також у ОТГ, адміністративні центри яких є одночасно районними центрами.

Упродовж децентралізації спектр функцій, які на практиці виконують районні ради та РДА, звужується, хоча нормативно-правові рамки, що регулюють їх діяльність, відображають ці зміни неповною мірою. На практиці РДА здійснюють управління лише тими громадами, які ще не об'єдналися; районні ради ухвалюють районні бюджети, у рамках яких відбувається фінансування розвитку та надання публічних послуг лише для таких громад. Очікується, що внаслідок адміністративно-територіальної реформи статус та функції РДА буде звужено. Це повною мірою відповідає логіці перерозподілу повноважень органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування та їх розмежуванню за принципом субсидіарності.

Також необхідно завчасно надати відповідь, чи будуть на рівні нових районів функціонувати районні ради для представництва спільних інтересів ОТГ. З одного боку, наявність великих ОТГ у маленьких районах ставить під питання функцію представлення спільних інтересів громад у районних радах. З іншого боку, після укрупнення районів цей ризик може бути нівельовано і натомість може з'явитися потреба у представленні спільних інтересів ОТГ у органах самоврядування субрегіонального рівня. У разі ухвалення рішення щодо районних рад необхідно вирішити питання виборчої системи, відповідно до якої громадяни обиратимуть районні ради.

Станом на липень 2019 р. експертна група при Мінрегіоні вважала, що до повноважень органів влади на рівні нових районів мають увійти: 1) координація діяльності територіальних підрозділів ЦОВВ у межах району; 2) місцева екологічна політика; 3) розроблення та супровід інфраструктурних проєктів районного значення, погодження проєктів Державного фонду регіонального розвитку⁹⁴. Відповідно до планів, озвучених на селекторній нараді Прем'єр-міністра з регіонами 17 жовтня 2019 р., на рівні органів влади нових районів планувалося залишити такі структурні підрозділи: архівний, містобудування та архітектури, фінансів, соціального захисту населення, з питань оборонної роботи, цивільного захисту та взаємодії з правоохоронними органами. Також при РДА мала працювати служба у справах дітей⁹⁵.

У вересні 2019 р. Українською асоціацією районних та обласних рад було запропоновано в переліку повноважень нових районів передбачити функції управління та утримання спільних об'єктів культури, фізкультури, туризму та пам'яток архітектури; управління спільним комунальним майном громад району; утримання шкіл-інтернатів загального профілю та спеціалізованих (спортивних, музичних) шкіл; управління спільними об'єктами водного, лісового та сільського господарства. Крім того, пропонується залишити в переліку повноважень органів влади та місцевого самоврядування районного рівня надання деяких профільних медичних послуг; будівництво та утримання дорожнього господарства і транспортної інфраструктури районного рівня; охорону навколишнього середовища; подолання наслідків стихійних лих; протидію безробіттю; надання соціальної

⁹⁴Чому, як і коли мають змінитися райони.

⁹⁵Скорочення в райдержадміністраціях: навіщо, коли і кого це стосується. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11805>

допомоги незахищеним верствам населення; промоцію територій; проведення культурних і спортивних заходів; залучення грантів і забезпечення соціально-економічного розвитку районів⁹⁶.

На наш погляд, доцільно було б узгоджувати між собою процес підготовки перспективних планів ОТГ областей, які на 100 % покривають відповідні території, та процес узгодження дизайну нових (укрупнених) районів і функціонального навантаження на органи влади районного рівня, зокрема у частині забезпечення доступу жителів громад до об'єктів соціальної інфраструктури з метою отримання публічних послуг. Фінальна відповідь щодо функціонального навантаження на органи влади та самоврядування районного рівня має бути врахована під час розроблення нової редакції проекту Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та проекту Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Давно на часі розроблення та ухвалення Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою». Відповідно до Указу Президента від 20 вересня 2019 р. № 713/2019 Кабінет Міністрів України мав до 01 січня 2020 р. забезпечити розроблення та внести в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроект про засади адміністративно-територіального устрою України. Проект Закону про адміністративно-територіальний устрій має передбачити існування трирівневої моделі управління, де перший рівень – базовий (це громада; в основі – місто, селище, село); другий – субрегіональний (район); третій – регіональний (область). Ухвалення цього Закону є необхідним для формування нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад і районів. Протягом 2019 р. Мінрегіоном було проведено роботу щодо моделювання потенційного територіального устрою областей та обговорення проміжних результатів у колі управлінців, експертів та громадськості. *Також є ініціативи з боку експертів і народних депутатів стосовно проектів законів з реформування адміністративно-територіального устрою низки областей.* Очевидно, є потреба підготовки цілісного та узгодженого пакета законопроектів щодо реформування адміністративно-територіального устрою всіх областей для їх подальшого розгляду Верховною Радою України.

Верховна Рада України 17 липня 2020 р. підтримала проект Постанови № 3650 про ліквідацію 490 старих районів та утворення замість них 136 нових районів. На нашу думку, подальший алгоритм узгодження процесу завершення формування ОТГ із формуванням нового адміністративно-територіального устрою держави може бути таким:

1. Узгодження функцій і структури органів влади нових районів.
2. Розроблення та ухвалення Верховною Радою України проекту закону «Про засади територіального устрою».
3. Підготовка цілісного пакета законопроектів щодо реформування адміністративно-територіального устрою всіх областей для їх подальшого розгляду Верховною Радою України за наслідками моделювання потенційного територіального устрою областей. Проведення обговорення проміжних результатів. Винесення КМУ пакета законопроектів щодо реформування адміністративно-територіального устрою на розгляд Верховної Ради України.

⁹⁶Нарада-семінар УАРОР: чим займатимуться укрупнені райони? URL: http://uaror.org.ua/?p=19832&fbclid=IwAR1WTB-Ht3fft7ASFcYqgKfc6ceTqN-_asp9gXGQfRQPIWL8L7O8B9hz6zM

4. Урахування визначення функціонального навантаження на органи влади та самоврядування нових районів під час розроблення нової редакції проекту Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та проекту Закону України «Про місцеве самоврядування».

Від успішності реалізації зазначених завдань Дорожньої карти залежить можливість досягнення основної цілі реформи децентралізації, а також можливість вчасної імплементації суміжних складових частин реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, насамперед адміністративно-територіальної реформи та секторальної децентралізації.

Розділ 4.

ВПЛИВ ЗМІНИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ НА ЗАСАДАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ПОЛІТИКУ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ (ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Упродовж імплементації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади зазнали змін підходи до стратегування регіонального розвитку на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях.

Період, який досліджується, можна умовно поділити на два етапи: 1) ухвалення та втілення в життя Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року (ДСРР-2020); 2) підготовка нормативно-правового поля до розробки ДСРР і стратегій регіонального розвитку на наступний плановий період 2021–2027 рр.

Отже, на першому етапі, відповідно до постанови Кабінету Міністрів від 6 серпня 2014 р. № 385, було ухвалено ДСРР-2020, що визначила стратегічну мету державної регіональної політики: «Створення умов для динамічного, збалансованого розвитку регіонів України з метою забезпечення соціальної та економічної єдності держави...» ДСРР-2020 ухвалена в умовах гострих викликів територіальній цілісності України, але це не завадило підготувати документ ретельно, зокрема, було враховано результати аналізу реалізації державної регіональної політики у попередній плановий період. До підготовки проєкту ДСРР-2020 були залучені вітчизняні та міжнародні експерти в рамках Проєкту підтримки регіонального розвитку в Україні, який здійснювався відповідно до Фінансової угоди між Україною та ЄС щодо реалізації проєкту міжнародної технічної допомоги «Підтримка регіонального розвитку в Україні»⁹⁷. Роль та місце ДСРР-20 у національній системі стратегічного планування влучно охарактеризувала радник з питань планування регіонального розвитку програми U-LEAD О. Нижник: «В умовах відсутності загальнодержавної стратегії розвитку України Державна стратегія регіонального розвитку до 2020 року фактично є єдиним документом національного рівня, що визначає довгострокові цілі та пріоритети розвитку в масштабах всієї країни та регіонів»⁹⁸. Ухвалення ДСРР-2020 супроводжувалося завданням: у шестимісячний строк забезпечити приведення регіональних стратегій розвитку у відповідність із цією Стратегією. Це завдання було в цілому виконано⁹⁹.

Також на першому етапі було визначено сутність та алгоритм імплементації державної регіональної політики: шляхом ухвалення Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 05 лютого 2015 р. № 156-VIII. Як зазначено в Законі, державна регіональна політика – система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території

⁹⁷Про підписання Угоди про фінансування програми «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні»: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.11.2012 № 1014-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1014-2012-%D1%80>

⁹⁸Державна регіональна політика – стратегія розвитку! *Стратегія розвитку*. 2019. № 12. С. 10. URL: https://drive.google.com/file/d/1-8cMjqPb8h0KTSa_OrpGXG98-9V3h4Ce/view

⁹⁹Берданова О. В., Вакуленко В. М., Валентюк І. В., Ткачук А. Ф. Стратегічне планування розвитку об'єднаної територіальної громади навч. посіб. Київ, 2017. С. 8.

України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності. Відповідно, «метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання» (стаття 2, пункт 1).

Профільний експерт з реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування в Україні А. Ткачук підкреслює, що мета забезпечення єдності держави була визначена в обох засадничих документах як фундаментальна і така, що є необхідним підґрунтям для регіонального розвитку¹⁰⁰.

З-поміж принципів державної регіональної політики в Законі України «Про засади державної регіональної політики» увагу привертають такі: співробітництва («узгодження цілей, пріоритетів, завдань, заходів і дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, забезпечення співробітництва між ними під час формування та реалізації державної регіональної політики»); субсидіарності («передачі владних повноважень на найнижчий рівень управління для найбільш ефективної реалізації»); координації («взаємозв'язку та узгодженості довгострокових стратегій, планів і програм розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях»). Ці принципи є ключовими для впровадження реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування, яка розпочалася після 2014 р., та утвердження належного багаторівневого врядування в Україні.

Пріоритетами державної регіональної політики в Законі України «Про засади державної регіональної політики» серед інших, зокрема, було визначено такі:

- зменшення територіальної диференціації за індексом регіонального людського розвитку;
- формування конкурентоспроможності регіонів шляхом розроблення та реалізації програм і проєктів підвищення конкурентоспроможності територій;
- стимулювання міжрегіональної інтеграції, інтеграції регіональних економічних, інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір, подолання міжрегіонального відчуження;
- формування з урахуванням документів Ради Європи та Європейського Союзу нормативно-правової бази, необхідної для реалізації державної регіональної політики, визначеної цим Законом;
- створення ефективних механізмів представництва інтересів регіонів на загальнонаціональному рівні і територіальних громад – на регіональному рівні.

Закон регламентує угоджену вертикальну систему документів щодо стратегування регіонального розвитку в Україні, що базується на Державній стратегії регіонального розвитку України. Ця Стратегія містить План заходів щодо її реалізації, а також регіональні стратегії розвитку, які теж супроводжуються планами заходів, а також відповідними інвестиційними програмами (проєктами). При цьому Закон регламентує порядок підготовки та очікувану структуру ДСРР та регіональних стратегій розвитку на новий плановий період.

¹⁰⁰Ткачук А. Деякі думки про важливе, яке оминають і намагаються не бачити. *Дзеркало тижня. Україна*. 2019. 28 лип. URL: https://dt.ua/internal/zgurtovanist-i-bezpeka-318754_.html

Відповідно до вказаного Закону Кабінет Міністрів України може створювати тимчасовий консультативно-дорадчий орган – Міжвідомчу координаційну комісію з питань регіонального розвитку для координації діяльності органів виконавчої влади із обов’язковим залученням органів місцевого самоврядування до формування та реалізації державної регіональної політики, а також до узгодження галузевих прогнозів розвитку регіонів зі стратегічними завданнями державної регіональної політики. Практичні аспекти функціонування Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку висвітлювалися, зокрема, під час Першої міжвідомчої конференції з питань регіонального розвитку «Секторальний діалог – актуальні проблеми розвитку регіонів», яку в травні 2018 р. було проведено Мінрегіоном та за підтримки Групи радників з підтримки впровадження державної регіональної політики Програми «U-LEAD з Європою»¹⁰¹.

Окрему увагу в Законі України «Про засади державної регіональної політики» приділено повноваженням таких суб’єктів державної регіональної політики, як-от агенції регіонального розвитку (АРР). Законом передбачено, що органи влади та самоврядування можуть залучати їх до підготовки регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, а в подальшому вони братимуть участь у їх реалізації та проводитимуть моніторинг реалізації таких стратегій і планів заходів з їх реалізації. Розвиткові АРР додатково сприяє Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку» від 11 лютого 2016 р. № 258.

Станом на кінець 2019 р. майже в усіх регіонах були прийняті рішення про створення АРР, найактивнішими з яких є агенції у Черкаській, Житомирській, Закарпатській та Вінницькій областях. Водночас доводиться констатувати, що діяльність АРР ще не конвертувалась у ті очікування, які на них покладали на етапі ухвалення Закону. Це спостереження стосується навіть найуспішніших агенцій. Зокрема, як зазначає директор АРР Житомирської області А. Сачук, посиленню інституційної спроможності агенцій регіонального розвитку сприяло би активніше залучення обласних державних адміністрацій та Мінрегіону у форматі замовників послуг: «Дуже серйозним посиленням для АРР буде поява в якості замовника послуг Міністерства розвитку громад та територій України, в частині проведення моніторингу стану виконання у регіоні завдань, визначених Державною стратегією регіонального розвитку, плану заходів з реалізації регіональної стратегії розвитку, програм і проєктів регіонального розвитку, використання коштів Державного фонду регіонального розвитку»¹⁰².

У листопаді 2019 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 110-р було започатковано експериментальний проєкт щодо реорганізації установи «Агенція регіонального розвитку Херсонської області» в установу «Агенція регіонального розвитку «Офіс євроінтеграції» Херсонської області». Уряд України мав намір реалізувати в 2020–2024 рр. подібні проєкти в усіх регіонах України. Зокрема, з 2021 р. такі перетворення плануються в Сумській, Одеській та Харківській областях. За висловом віцепрем’єрміністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України Д. Кулеби, такі офіси створять для залучення інвестицій і впровадження європейських цінностей на рівні регіонів, проведення тренінгів для керівників ОТГ з питання розвитку програм зі структурами Європейського Союзу. «Підсумком цього є забезпечення синхронізованого курсу України

¹⁰¹Секторальний діалог – актуальні проблеми розвитку регіонів : І Міжвідомча конф. з питань регіонального розвитку (17 травня 2018 р., м. Київ). URL: <http://rdpa.regionet.org.ua/129>

¹⁰²Сачук А. Перспективи посилення інституційної спроможності агенцій регіонального розвитку. *Стратегія розвитку*. 2019. № 13. С. 22. URL: https://drive.google.com/file/d/1-8cMjqPb8h0KTSa_OrpGXG98-9V3h4Ce/view

на європейську інтеграцію, щоб цим займалися не тільки в столиці, а й на рівні регіонів. Щоб кожен громадянин відчував конкретні переваги і користь від європейської інтеграції, яка дозволяє підвищувати якість життя людей і створювати правильні, хороші умови для бізнесу», – зазначив Д. Кулеба¹⁰³.

На нашу думку, слід зважати на реальний ризик того, що створення офісів євроінтеграції на базі АРР може призвести до надмірного їх ухилу в бік реалізації інвестиційних проєктів з партнерами із ЄС. А це, своєю чергою, може зашкодити розширеній проблематиці адаптації регіонального та місцевого розвитку до європейських норм, поглибленню співробітництва з Європейським Союзом у сферах освіти та науки, історії, культури тощо. Вельми важливим видається належне централізоване методичне забезпечення діяльності таких офісів. За підсумком експерименту на Херсонщині доцільним буде перейти до утворення офісів євроінтеграції як окремих інституцій, генетично не пов'язаних із АРР.

На першому етапі децентралізації основна увага приділялася *підкріпленню державної регіональної політики відповідними фінансовими ресурсами*. Так, протягом 2015–2019 рр. обсяг державної підтримки розвитку регіонів зріс у 40 разів¹⁰⁴. У 2019 р. в Україні було реалізовано 79 програм державної підтримки розвитку територій¹⁰⁵.

Зміна правил наповнення та розподілу коштів Державного фонду регіонального розвитку дозволила звузити можливості лобювання коштів для реалізації певних програм і проєктів регіонального розвитку з боку представників великого бізнесу або їх політичного представництва у центральних або місцевих органах влади. Критерії та порядок використання коштів ДФРР регламентовано Бюджетним кодексом України (стаття 24-1) та Постановою Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 196. Кошти мають розподілятися за формулою та спрямовуватися на співфінансування проєктів місцевого та регіонального розвитку (співфінансування з місцевих бюджетів на рівні 10 %). Підготовку, оцінку та добір програм і проєктів регіонального розвитку, які претендують на кошти ДФРР, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку, регламентовано наказом Мінрегіону від 24 квітня 2015 р. № 80. Через ДФРР здійснюється фінансування інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, проєктів співробітництва та об'єднання територіальних громад, які відповідають пріоритетам Державної стратегії регіонального розвитку та відповідним регіональним стратегіям розвитку, а також планам заходів з їх реалізації.

Позитивний вплив здійснює фінансування програм транскордонного співробітництва, зокрема через бюджетне фінансування Державної програми транскордонного співробітництва на 2016–2020 роки, яку було ухвалено Постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 554.

Крім ресурсів державного бюджету, для реалізації ДСРР-2020 Україною було залучено кошти ЄС (55 млн євро) в рамках Угоди про фінансування Програми підтримки

¹⁰³Перший офіс з євроінтеграції в регіонах запустять у Херсоні, – Кулеба / LB.ua. URL: https://ukr.lb.ua/news/2020/02/13/449812_pershii_ofis_z_ievrointegratsii.html

¹⁰⁴Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/494/10.11.2019.pdf>

¹⁰⁵Державна підтримка розвитку регіонів у 2019 році. URL: https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/438/State_support_for_territorial_development_in_2019.pdf

секторальної політики. Також Європейська Комісія ухвалила рішення про надання Україні 5 млн євро для фінансування участі в Дунайській транснаціональній програмі.

Проте варто зауважити, *прогнозованого та належного державного фінансування для реалізації ДСРР продовжує бракувати*. Група радників з упровадження державної регіональної політики Програми «U-LEAD з Європою» здійснила аналіз фінансування 199 завдань ДСРР-2020 у 2018–2019 р. та дійшла висновку, що «незважаючи на щорічне зростання обсягу коштів державної фінансової підтримки розвитку територій (2018 р. – понад 66 млрд грн, 2019 р. – понад 84 млрд грн), державі не вдалося забезпечити реалізацію усіх завдань ДСРР-2020»¹⁰⁶. Що стосується коштів ДФРР, вони спрямовуються на фінансування програм і проєктів, які подають до конкурсної комісії представники місцевих органів виконавчої влади, і в кращому разі вони можуть відповідати регіональним стратегіям розвитку або стратегіям розвитку ОТГ. Показово, що фінансова підтримка у 2018 р. Державної програми регіонального розвитку «Загальноукраїнська солідарність» стала можливою завдяки бюджетній підтримці Європейського Союзу¹⁰⁷, а не Державного бюджету України.

На першому етапі було оновлено *нормативно-правове забезпечення та методичні матеріали щодо підготовки стратегій регіонального розвитку на наступний плановий період 2021–2027 рр.* Було суттєво оновлено порядок розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку. Насамперед скасовано Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку» від 16 листопада 2011 р. № 1186. Натомість ухвалено Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» від 11 листопада 2015 р. № 932. У зазначений Порядок розроблення регіональних стратегій розвитку згодом було внесено зміни. Так, Постановою Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2018 р. № 959 запроваджено вимогу щодо *розроблення регіональних стратегій і планів заходів на засадах смарт-спеціалізації*. Передбачається, що ті галузі місцевої та регіональної економіки, які будуть відповідати принципам смарт-спеціалізації, стануть пріоритетними для державного інвестування та реалізації проєктів регіонального розвитку державним коштом. Потенційні напрями смарт-спеціалізації мають відповідати одній зі стратегічних цілей регіональних стратегій розвитку і, відповідно, хоча б одній операційній цілі. Це уможливить урахування напрямів смарт-спеціалізації в планах заходів щодо реалізації відповідних регіональних стратегій розвитку.

Смарт-спеціалізація застосовується у ЄС на наднаціональному, національному та регіональному рівнях для підвищення конкурентоспроможності та стійкості¹⁰⁸. Її сутність полягає в заохоченні інвестицій у напрями, що мають доповнювати виробничі активи регіону для створення його внутрішнього потенціалу та міжрегіональних порівняльних конкурентних переваг у майбутньому¹⁰⁹. Основним принципом пошуку перспективних

¹⁰⁶Фінансування у 2018–2019 роках завдань Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. URL: <http://rdpa.regionet.org.ua/340-financing-dsrr>

¹⁰⁷Ткачук А. Деякі думки про важливе, яке оминають і намагаються не бачити.

¹⁰⁸RIS3. URL: <https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3-guide>

¹⁰⁹Foray, D., David, P. A., Hall, B. (2007). Smart Specialisation: the Concept. *Knowledge Economists Policy Brief*. No. 9. URL: http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download/en/kfg_policy_brief_no9.pdf?11111

напрямів майбутньої спеціалізації регіону визначається т. зв. «підприємницьке відкриття» – знаходження точок регіонального потенціалу щодо ефективного використання технологій загального призначення для зміни виробничих функцій конкретних перспективних секторів регіональної економіки¹¹⁰.

Перевага підходу смарт-спеціалізації полягає у створенні передумов для зосередження зусиль та ресурсів місцевих органів виконавчої влади та бізнесу на розвитку інновацій у відповідних сферах. Таким чином, застосування смарт-спеціалізації націлене на підвищення конкурентоспроможності економіки на регіональному рівні, а також спрямоване на стимулювання розвитку бізнесу (часто малого та середнього), який застосовує інновації. Перед місцевими громадами постають широкі можливості сприяння «підприємницьким відкриттям» через відповідне інформаційне та методичне забезпечення, вибудовування коопераційних ланцюжків із суміжними громадами, розвиток інфраструктури «останньої милі», оптимізацію структури трудового потенціалу (завдяки професійному навчанню). Більше того, у разі грамотного структурування цих впливів громада має можливість модифікувати спеціалізацію території порівняно з напрямками потенційної смарт-спеціалізації, визначеної на основі ресурсного status quo.

Для науково обґрунтованого визначення потенційної смарт-спеціалізації регіону необхідно застосовувати *кількісні та якісні методи аналізу даних*, які характеризують динаміку розвитку регіональної економіки в цілому, в окремих секторах та на відповідних підприємствах. Такий підхід дозволяє ідентифікувати ті сектори економіки, які є найкраще розвиненими в регіоні та відрізняють цей регіон від інших у державі своїм інноваційним потенціалом та конкурентними перевагами. Водночас рекомендується враховувати результати аналізу розвитку економіки в загальнодержавному масштабі, а також виклики та можливості глобальної економіки та її актуальних трендів.

Під час підготовки регіональних стратегій розвитку рекомендують ідентифікувати обмежену кількість пріоритетних спеціалізацій у певних секторах економіки та обирати ті з них, які можуть передбачати міжсекторальну кооперацію та використання інструментів державно-приватного партнерства¹¹¹. Цей процес передбачає залучення до діалогу місцевої влади, підприємницьких кіл, дослідницьких установ та громадськості (у рамках відповідних підгруп). У межах такого діалогу відбувається презентація результатів аналізу, які би дозволили виокремити пріоритетні напрями спеціалізації регіону, з метою вироблення пропозицій щодо конкретизації фінальних напрямів смарт-спеціалізації регіону.

Суттєвою зміною у підготовці стратегій регіонального розвитку стало запровадження вимоги щодо *проведення стратегічної екологічної оцінки* регіональних стратегій розвитку, як про те йдеться в Законі України «Про стратегічну екологічну оцінку» № 2354-VIII, що був прийнятий у березні 2018 р., та відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 45. Ця зміна передбачає проведення оцінки впливу пропонованого вектора на навколишнє природне середовище й темпів економічного розвитку на загальнодержавному та регіональному рівнях. Стратегічна екологічна оцінка дозволяє передбачити механізм урахування потреб жителів громад у чистому повітрі, воді,

¹¹⁰Снігова О. Ю. Управління структурними змінами в старопромислових регіонах України : монографія. Київ : КНЕУ, 2020. С. 146–147.

¹¹¹Методологія планування регіонального розвитку в Україні. Інструмент для розробки стратегій регіонального розвитку і планів заходів з їх реалізації (із застосуванням підходу смарт-спеціалізації). URL: http://green.ucci.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/1_METODOLOG_YA_PLANUVANNYA_REG_ONALNOGO_ROZVYTKU.pdf

грунті. Ці потреби не можуть бути проігнорованими під час заходів щодо стимулювання економічного розвитку громади або регіону. Таким чином, оцінювання дає змогу враховувати екологічні виклики під час підготовки, ухвалення та імплементації стратегій, планів і програм регіонального та місцевого розвитку.

Також Порядок розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів містить принципи формування робочих груп та керівного комітету для підготовки проєкту регіональної стратегії розвитку. Застосування такого принципу має на меті забезпечення відкритості та інклюзивності процесу роботи над стратегічними документами регіонального розвитку. Крім того, покликано забезпечити відмову від формального підходу до підготовки стратегій розвитку, які не враховують реального стану економіки та мають мінімальні шанси на стимулювання економічного зростання на практиці.

Було підготовлено *Методику розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації* (далі – Методика), затверджену наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 31 березня 2016 р. № 79. Оновлену редакцію Методики було зареєстровано в Міністерстві юстиції України 24 січня 2019 р. за № 82/33053¹¹². Методика докладно регламентує етапи підготовки регіональних стратегій розвитку, кожен з яких передбачає проведення засідання відповідної робочої групи та здійснення дієвих кроків для врахування позицій максимально широкого кола зацікавлених сторін. Передбачається, що план заходів щодо реалізації регіональної стратегії має слугувати інструментом імплементації регіональної стратегії. Такі плани повинні містити заходи відповідно до передбачених регіональною стратегією завдань та індикатори їх результативності. Саме плани заходів мають ставати основою для підготовки інвестиційних програм (проєктів) розвитку регіонів. Інклюзивність процесу підготовки регіональних стратегій розвитку необхідна з огляду на те, що регіональна стратегія розвитку має не тільки визначати тренди та проблеми соціально-економічного розвитку регіонів, а й формулювати стратегічні та оперативні цілі і пріоритети розвитку регіону. Останні мають поділятися та підтримуватися основними стейкхолдерами регіону/громади, а отже, вироблятися на основі змістовного інтегрального діалогу.

Особливої уваги потребує врахування інституційних механізмів узгодження місцевого розвитку з регіональним та загальнонаціональним.

По-перше, місцеві ради, у т. ч. ради ОТГ, можуть подавати до обласних рад свої пропозиції щодо врахування інтересів відповідних громад у процесі підготовки як проєкту Державної стратегії регіонального розвитку України та Плану заходів з її реалізації, так і регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, а також інвестиційних програм (проєктів), спрямованих на розвиток регіонів. Так, до переліку власних повноважень сільських, селищних, міських рад у сфері соціально-економічного та культурного розвитку відносять подання до районних, обласних рад необхідних показників і внесення пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних районів та областей.

¹¹²Методика розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/z0082-19>

По-друге, місцеві ради можуть готувати та ухвалювати рішення про затвердження власних стратегій розвитку. До власних повноважень сільських, селищних, міських рад у сфері соціально-економічного та культурного розвитку входять підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку; забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території. Згідно з Методичними рекомендаціями щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади, які було затверджено наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 30 березня 2016 р. № 75, проєкт місцевої стратегії рекомендується розробляти виконавчим комітетам сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади.

По-третє, при підготовці стратегій розвитку ОТГ місцеві ради можуть спиратися на Державну стратегію регіонального розвитку України та узгоджувати свої пріоритети розвитку із ключовими напрямками регіонального розвитку відповідної області. Стратегії розвитку громад мають розроблятися з урахуванням положень Закону України «Про засади державної регіональної політики» і Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» від 11 листопада 2015 р. № 932.

Станом на липень 2019 р. на місцевому рівні діяло 313 стратегій розвитку ОТГ, ще 286 були на стадії розробки¹¹³. Водночас усі вони різняться. Наприклад, у Вінницькій області було сформовано 42 ОТГ, половина з яких ще не мала власних стратегій розвитку¹¹⁴. Практика засвідчує, що значний внесок у підготовку стратегій розвитку ОТГ роблять міжнародні партнери, які реалізують програми та проєкти підтримки децентралізації в Україні. Так, більшість стратегій розвитку ОТГ були розроблені за повного методичного супроводу обласних підрозділів Центру розвитку місцевого самоврядування, створеного за підтримки Програми «U-LEAD з Європою», Програми «DOBRE», інших проєктів міжнародної технічної допомоги. Водночас жителі та органи місцевого самоврядування ОТГ не можуть покладатися виключно на ресурси донорів і ставити графік підготовки стратегій розвитку ОТГ у щільну залежність від графіка фінансової та експертної підтримки з боку міжнародних партнерів¹¹⁵. Унаслідок цього може відбуватися відчутне відтермінування підготовки відповідних стратегічних документів та, відповідно, зниження їх актуальності.

Сформований у зазначений спосіб нормативно-правовий каркас і ресурсна база стали основою для підготовки ДСРР-2027 та стратегій регіонального розвитку на новий плановий період, старт якого було оголошено в січні 2019 р. Відповідно до доручення тодішнього Прем'єр-міністра України В. Гройсмана обласні та Київська міська державні адміністрації були уповноважені розробити й подати на розгляд відповідних обласних рад та Київської міської ради проєкти регіональних стратегій розвитку на період 2021–2027 рр. Одночасно мало відбуватися розроблення планів заходів щодо їх реалізації на 2021–2023 рр. Методологічне керівництво та координацію діяльності з підготовки регіональних стратегій розвитку було покладено на профільне міністерство (Мінрегіон).

¹¹³Transition Book. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/466/TransitionBook.pdf>

¹¹⁴Войціцький Ю. Роль стратегії розвитку в житті громади: на прикладі Вінницького регіону. *Стратегія розвитку*. 2019. № 13. С. 28. URL: https://drive.google.com/file/d/1-8cMjqPb8h0KTSa_OrpGXG98-9V3h4Ce/view

¹¹⁵Там само.

Також активізації процесу підготовки стратегій регіонального розвитку сприяла група радників з питань упровадження державної регіональної політики в Україні Програми «ULEAD з Європою», яка працювала до початку 2020 р. Група надавала методичну допомогу та інформування про успішні практики підготовки стратегій на засадах смарт-спеціалізації та з акцентом на міжрегіональному співробітництві. Так, радники доопрацювали методологію інтегрованого планування регіонального розвитку в Україні, яка була розроблена в рамках Програми ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні»¹¹⁶. Сутність методології полягає у поєднанні горизонтального та вертикального вимірів інтегрованості планування регіонального розвитку. Горизонтальний вимір інтегрованості зосереджено на міжгалузевому підході стосовно вибору пріоритетів розвитку, а також на врахуванні очікуваного впливу запланованих пріоритетів економічного розвитку на демографічну та екологічну мапу регіону. Вертикальний вимір інтегрованості акцентовано на узгодженні стратегій регіонального розвитку із ДСРР на відповідний плановий період (зокрема, ДСРР-2027) та іншими державними (зокрема, галузевими) стратегіями і програмами. Крім того, методологія пояснює, яким чином визначаються пріоритети стратегій розвитку ОТГ, що географічно розташовані в межах відповідних регіонів. Доопрацьована методологія інтегрованого планування регіонального розвитку в Україні забезпечує застосування підходу розумної спеціалізації та передбачає інклюзивний підхід до підготовки стратегічних документів із залученням максимально широкого кола зацікавлених осіб з громадського сектору, бізнес-середовища, експертної спільноти та представників різних соціальних груп, котрі мешкають у відповідному регіоні.

Передбачається, що діяльність агенцій регіонального розвитку сприятиме підвищенню ефективності планування й реалізації регіонального розвитку завдяки їх безпосередній участі в підготовці документів стратегічного планування на наступний плановий період (2021–2027 рр.). Водночас на практиці з'являються перестороги під час функціонування та залучення АРР до підготовки регіональних стратегій розвитку. По-перше, не у всіх областях є функціональні агенції регіонального розвитку. По-друге, навіть успішні агенції регіонального розвитку можуть стикатися з викликами у своїй діяльності. За висловленням А. Сачука, директора Агенції регіонального розвитку Житомирської області, яка є однією з найуспішніших в Україні, відповідальність за розроблення регіональної стратегії розвитку на 2021–2027 рр. несуть департаменти економіки Житомирської обласної ради, тоді як Житомирська АРР «не має повноважень та ресурсів для якісної розробки даного програмного документа відповідно до європейських методик – із залученням вітчизняних і міжнародних експертів та представників бізнесу»¹¹⁷.

Якщо ДСРР-2020 було ухвалено в період надзвичайно гострих викликів територіальній цілісності та державному суверенітету України, то підготовка до ухвалення ДСРР-2027 та стратегій регіонального розвитку на відповідний плановий період розпочалась у рік проведення президентських і парламентських виборів і продовжилась у рік проведення місцевих виборів. Період виборчих кампаній не міг не позначатися на темпах роботи органів влади, і процес підготовки документів стратегічного планування не став виключенням.

¹¹⁶Методологія планування регіонального розвитку в Україні. Інструмент для розробки стратегій регіонального розвитку і планів заходів з їх реалізації (із застосуванням підходу смарт-спеціалізації).

¹¹⁷Сачук А. Перспективи посилення інституційної спроможності агенцій регіонального розвитку.

Для підвищення темпів розробки та ухвалення регіональних стратегій розвитку, а також для підтвердження наміру вчасно ухвалити ДСРР-2027 було видано низку відповідних указів Президента. Зокрема, Указ Президента від 20 вересня 2019 р. № 713/2019 передбачав забезпечення Кабінетом Міністрів України розроблення та внесення в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроекту про внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики» щодо підвищення спроможності агенцій регіонального розвитку. Станом на березень 2020 р. проект закону ще не був розроблений.

З метою підготовки ДСРР-2027 при профільному міністерстві (Мінрегіоні) було створено робочу групу. У червні 2019 р. Мінрегіон та НІСД провели «круглий стіл» на тему: «Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2027 року: єдність у розвитку». Під час цього заходу висловлено рекомендації, у т.ч. щодо координації залучення регіонального та місцевого рівнів до реалізації секторальних реформ з урахуванням необхідності їх комплементарності (узгодженні у часі, виконавцях та фінансовій забезпеченості); реалізації положень Угоди про асоціацію України та ЄС (Глава 27) шляхом упровадження європейської моделі нової регіональної політики та узгодження з європейською Політикою згуртованості (Cohesion Policy), повноцінного використання потенціалу євро регіонів; визначення особливостей реалізації регіональної політики в умовах зміни функцій та повноважень на районному та обласному рівнях; оптимізації державного управління регіонального розвитку шляхом підвищення ролі координації зусиль органів державної влади та місцевого самоврядування, включно й запуск роботи Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку як постійно діючої інституції¹¹⁸. У листопаді 2019 р. НІСД подав відповідні розгорнуті пропозиції до проекту ДСРР-2027. Проте планових термінів завершення роботи над ДСРР-2027 (до кінця 2019 р.) не було дотримано.

На офіційних сайтах ОДА міститься інформація, яка свідчить про одночасну роботу над стратегічними документами регіонального розвитку¹¹⁹. На основі аналізу цієї інформації процес стратегування розвитку областей можна охарактеризувати в цілому як такий, що відповідає вимогам чинного нормативно-правового поля. Проте оцінити результати цього процесу стане можливим лише після презентації та ухвалення відповідних документів, а також під час їх імплементації впродовж планового періоду.

Станом на кінець 2019 р. вже стали очевидними виклики, які можуть обмежувати інституційні можливості для успішної імплементації документів щодо стратегування регіонального розвитку на наступний плановий період. Одним із ключових викликів, який може актуалізуватися, є питання підготовленості стратегій регіонального розвитку до втілення в життя в умовах реформи адміністративно-територіального устрою та після внесення конституційних змін у частині децентралізації. Йдеться про можливу ротацію повноважень унаслідок таких змін, насамперед перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування та повноважень між різними

¹¹⁸НІСД провів круглий стіл на тему: «Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2027 року: єдність у розвитку!». URL: <https://niss.gov.ua/news/novini-nisd/nisd-proviv-krugliy-stil-na-temu-derzhavna-strategiya-regionalnogo-rozvitku-na>

¹¹⁹Див.: Стратегія регіонального розвитку. Запорізька ОДА. URL: <https://www.zoda.gov.ua/article/1669/strategiya-regionalnogo-rozvitku.html>; Стратегія розвитку Полтавської області до 2027 року. Інформація про проведені заходи, засідання та наради з підготовки проекту Стратегії розвитку Полтавської області на період 2021–2027 pp. URL: <http://www.adm-pl.gov.ua/page/strategiya-rozvitku-poltavskoyi-oblasti-do-2027-roku>

рівнями органів виконавчої влади стосовно стимулювання місцевого та регіонального розвитку. За таких обставин (зокрема, у перехідний період між проголошенням та введенням інституту префектів) можуть зрости очікування щодо агенцій регіонального розвитку як суб'єктів державної регіональної політики. Крім того, система управління розвитком територій продовжує потерпати від розриву між спроможними громадами, які сформували ОТГ та отримали додаткові можливості для місцевого розвитку, і неспроможними та/або необ'єднаними громадами.

Очевидно, що вичерпна інформація про потреби регіонального та місцевого розвитку стає доступною за результатами аналізу даних державної статистики на регіональному та місцевому рівнях, на основі чого можна ухвалювати обґрунтовані рішення, зокрема щодо впровадження принципу смарт-спеціалізації. На заваді ефективному інформаційно-аналітичному забезпеченню процесу ухвалення відповідних рішень органами влади та місцевого самоврядування можуть стояти обмежені можливості представників управлінської ланки користуватися наявними даними під час ухвалення рішень, а також брак фахівців, спроможних виконувати аналізування статистичних та просторових даних за допомогою сучасного програмного забезпечення.

Розділ 5. РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У 2019 р., порівняно з 2014 р., державна фінансова підтримка місцевого та регіонального розвитку була більшою в 41,5 раза. У 2014 р. на ці цілі спрямовувалася лише субвенція на соціально-економічний розвиток у розмірі 0,5 млрд грн. У 2015 р. до ДФРР було виділено 2,9 млрд грн, а з 2016 р. – додано субвенцію на інфраструктуру ОТГ у розмірі 1 млрд грн. З 2017 р. почали виділяти кошти на будівництво спортивних об'єктів, субвенцію на розвиток медицини в сільській місцевості та кошти на підтримку секторальної регіональної політики. У 2019 р. було також передбачено субвенцію на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг загального користування місцевого значення в сумі 14,7 млрд грн. Сумарно за період 2015–2019 рр. із Державного бюджету України на реалізацію програм і проєктів регіонального розвитку коштами ДФРР загалом по Україні було виділено 23 млрд грн. Субвенція на соціально-економічний розвиток окремих територій становила 20 млрд грн (рис. 4).

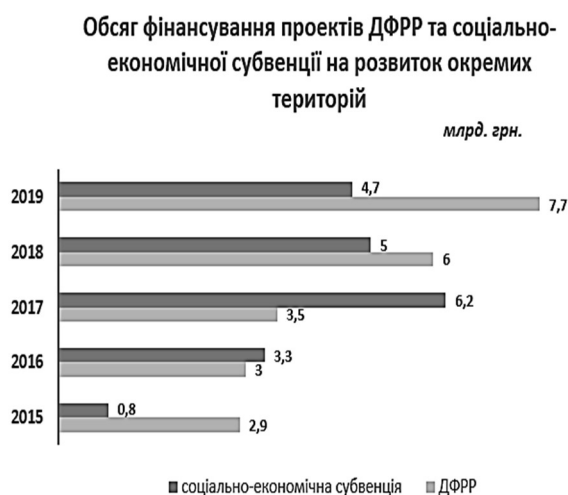


Рис. 5.1. Фінансування проєктів із ДФРР та виділення субвенції на соціально-економічний розвиток територій у 2015–2019 рр.

Джерело: Державний фонд регіонального розвитку. URL: dfrr.minregion.gov.ua

Як зазначено в Державній стратегії регіонального розвитку до 2020 року, «за умови обмеженості фінансових ресурсів, які Кабінет Міністрів України може спрямувати на розвиток територій, необхідно визначити пріоритети розподілу ресурсів та сконцентрувати їх на тих заходах та територіях, що можуть забезпечити найвищий результат у найкоротший строк та матимуть довготривалий і комплексний вплив на розвиток не лише даної території, але й сусідніх регіонів» (виділення наше. – Авт.). Однак аналіз освоєння коштів ДФРР та соціально-економічної субвенції виявив, що чинні підходи до їх розподілу не сприяють досягненню цілей стратегії повною мірою. Низька ефективність використання державних коштів стимулювання регіонального розвитку зумовлена тим, що спостерігається:

1) розпорошення бюджетних коштів, тобто спрямування основної їх частини на фінансування дрібних проєктів, зокрема реконструкції закладів бюджетної сфери;

2) наявність непрозорого механізму розподілу коштів соціально-економічної субвенції та політизації процесу адміністрування субвенцій;

3) неналежне та безсистемне управління коштами головними розпорядниками: Міністерством розвитку громад та територій України, Міністерством фінансів України та її розпорядниками на місцях – обласними державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування.

Переважає більшість проєктів, реалізованих коштом ДФРР у 2015–2019 рр., не стимулювала розкриття економічного потенціалу регіонів. Вони здебільшого були спрямовані на поточний або капітальний ремонт шкіл, закладів охорони здоров'я, будинків культури; реконструкцію систем водопостачання та водовідведення тощо. Превальювання проєктів соціального спрямування спричинено тим, що заявники, як органи місцевого самоврядування, так і місцеві державні адміністрації, не подають на розгляд регіональної конкурсної комісії проєкти економічного розвитку. Розпорядниками коштів ДФРР була реалізована значна кількість проєктів, сфокусованих на розвитку спорту та енергоефективності закладів освіти та охорони здоров'я, що зумовлено введенням у 2017 р. квотування проєктів за цими напрямками. За рахунок Фонду практично не фінансуються «м'які» проєкти, що сприяють розвитку людського та соціального капіталу або підвищують рівень суспільної довіри до органів влади.

Аудит Рахункової палати України виявив неефективне адміністрування реалізації проєктів ДФРР Мінрегіоном, обласними адміністраціями та органами місцевого самоврядування¹²⁰. Зокрема, було зафіксоване неефективне, неекономне та нерезультативне використання бюджетних коштів; проблеми з освоєнням виділених коштів; порушення бюджетного та містобудівного законодавства; затягування конкурсного відбору проєктів; спрямування коштів на вирішення переважно соціальних питань; недотримання законодавчих вимог щодо публічних закупівель, слабкий внутрішній аудит та контроль розпорядниками коштів; фінансування значної кількості проєктів незавершеного будівництва.

Політизація призводить до нерівномірного та несправедливого розподілу між регіонами соціально-економічної субвенції. Кошти субвенції мають таке саме цільове призначення, що й кошти ДФРР, проте, на відміну від ДФРР, субвенція розподіляється не за конкурсними процедурами. Чинний механізм розподілу коштів несе в собі корупційні ризики. Головним розпорядником коштів субвенції є Міністерство фінансів України, проте кошти субвенції у 2015–2017 рр. спрямовувала комісія, яка на 80 % складалась із народних депутатів України. Наказом Мінфіну від 24 вересня 2019 р. № 395 був оновлений склад відповідної комісії, проте більша її частина також представлена народними депутатами¹²¹.

¹²⁰Звіт про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій. Затверджено рішенням Рахункової палати від 28.08.2018 № 22-2. URL : https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/22-2_2018/zvit_22-2_2018.pdf

¹²¹Про внесення змін до складу комісії з підготовки пропозицій щодо розподілу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій : Наказ Міністерства фінансів України від 24.09.2019 № 395. URL: <https://dostup.pravda.com.ua/request/57214/response/137305/attach/7/395.PDF.pdf>

Довідково

До складу оновленої комісії увійшли: один народний депутат від політичної партії Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», шість народних депутатів від політичної партії «Слуга народу», три безпартійних народних депутата, а також два представника Міністерства фінансів України.

Аудит Рахункової палати України, а також щорічні дослідження Громадської мережі «ОПОРА», містять дані, які вказують на вплив народних депутатів України на розподіл коштів соціально-економічної субвенції. Експертами були зафіксовані численні факти використання коштів субвенції в цілях політичної агітації у депутатських округах.

Безсистемне та неналежне управління субвенцією призводить до розпорощення значного обсягу державних коштів на дрібні проекти, які не посилюють економічну спроможність регіонів.

Проте із зростанням асигнувань з державного бюджету на цілі регіонального та місцевого розвитку посилюється значущість адекватної державної політики, яка має забезпечити оптимальне використання зазначених ресурсів.

Активна реалізація з 2015 р. реформи децентралізації зумовила послідовне зміщення акцентів місцевого розвитку з рівня регіонів до рівня територіальних громад. Децентралізація влади та посилення спроможностей громад мають позитивне значення, оскільки наближають цілі перетворень до реалізації інтересів людей. Водночас перерозподіл влади й ресурсів на рівень громад призводить до «вимивання» ресурсів із рівня регіонів, також зменшується дієздатність регіонального рівня управління. Мотивації регіональної влади варіювали у широкому діапазоні: від сприйняття передачі всієї влади громадам як головної мети своєї діяльності до свідомого гальмування утворення ОТГ. Проте практика гармонійної побудови місцевих органів на мережевих засадах «сильні громади – сильний регіон», на жаль, не набула поширення. Регіональна політика як система заходів, об'єктом якої є регіон як цілісна територіально-економічна та соціальна система, відійшла на другий план у системі галузевих політик та у нормативно-правовій діяльності органів влади і залишається імпліцитною за формою реалізації. Вона звелася до «ухвалення загальних норм» та «розподілу ресурсів і пошуку джерел залучення ресурсів». Важливі для розвитку регіонів нормативно-правові акти ухвалюються несистемно і мають неперіодичний окремішний характер.

На думку дослідників, потрібно усвідомлювати зв'язки політики децентралізації зі складовими частинами забезпечення економічного розвитку регіонів. З одного боку, йдеться про розширення повноважень і посилення відповідальності регіональних та місцевих органів влади, а з іншого – про здатність сформованої владної структури ефективно використати отриманий ресурс з метою соціально-економічного зростання регіону¹²².

Отже, перед регіональною політикою в період децентралізації постала низка викликів, гідна відповідь на які сприятиме зростанню ролі децентралізації у державній політиці та формуванню експліцитності самої регіональної політики.

Розглянемо ці виклики докладніше.

¹²²Білик Р. Р. Детермінанти регіонального розвитку у вимірі економічної безпеки України: монографія. Львів: НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долішнього НАН України», 2016. С. 223–224.

1. Регіональна політика опинилася на другому плані порівняно з децентралізацією, а регіональний та субрегіональний (районний) рівень позбулися значної частки повноважень та фінансових ресурсів. «Вимивання» ресурсів із бюджетів областей порушує можливості формування цілісного господарського простору в межах регіону. Тому під час реалізації реформи децентралізації реалістичною є ситуація, коли процес інституційного зміцнення громад та надання їм більшого обсягу фінансових ресурсів досягне певної «стелі», яка не дозволить надалі забезпечувати покращення соціально-економічної ситуації в успішних громадах і, тим більше, досягати економічного та соціального відродження аутсайдерів процесу без залучення синергетичного регіонального або й міжрегіонального ефекту. Водночас саме децентралізація формує потенційні інструменти здійснення ефективнішої політики регіонального розвитку¹²³ завдяки спроможності повніше охоплювати та оптимально залучати в економічний обіг місцеві ресурси, забезпечувати гнучкість та адресність підходів до мотивації територіального розвитку.

Як відзначають фахівці Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), реформа децентралізації має розглядатись як частина ширшої стратегії територіального розвитку та державного управління загалом. Децентралізація радикально оновлює роль центральних урядів, які мають зміщувати свою увагу до координації та вирівнювання політичних цілей, моніторингу успішності регіонів і громад, забезпечення збалансованого розвитку всіх частин національної території через активні політики регіонального розвитку. Політика децентралізації, резюмують експерти, «керує взаємною залежністю для досягнення спільних цілей»¹²⁴. У регіональній політиці необхідно перейти від політики вирішення точкових проблем до комплексного розвитку та планування територій¹²⁵. **Отже, викликом є формування інтегральних цілей регіонального розвитку, які спроможні стати точками інтеграції інтересів територіальних громад.**

Регіональна політика як система заходів впливу на розвиток регіонів отримала вагомий ефективний інструмент стимулювання соціально-економічного розвитку та збільшення інституційної спроможності – децентралізацію влади. На таку думку наштовхують, по-перше, активні процеси децентралізації, об'єднання громад, звуження ролі районів, а, по-друге, той чинник, що регіони в регіональній політиці розглядаються і в адміністративно-управлінському сенсі, і як частина національної економіки. Це приводить до можливості розширення їх ролі в системі адміністративно-територіального устрою країни та значення у розвитку національної економіки.

2. Регіональна наука – регіоналістика, регіонознавство – так і не сформувала чіткого предмета дослідження. Розглядаючи регіон як територіальну систему, яка характеризується однорідністю за певними суттєвими для її відтворення критеріями, дослідники не дійшли згоди щодо конкретного набору таких критеріїв. Насамперед через багатовимірність процесів відтворення регіональних економік та стрімку модифікацію економічних і політичних інструментів, що забезпечують це відтворення.

¹²³Morgan, K. (2006). Devolution and development: Territorial justice and the north-south divide. *Publius*. Vol. 36/1 (pp. 189–206). URL: <http://www.jstor.org/stable/20184949>.

¹²⁴OECD. (2019). Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers / OECD Multi-level Governance Studies. Paris: OECD Publishing. URL: <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>

¹²⁵Нудельман В. І. Для чого потрібні генплани територій / Українська правда. 2017. 07 січ. URL: <http://www.pravda.com.ua/columns/2017/01/7/7131578/>

Регіональна політика не отримала чіткого об'єкта управління, який розглядається у різних ракурсах залежно від компетенцій суб'єкта управління, що може призвести до зниження загальної керованості регіонального розвитку.

Ураховуючи вимоги ДСРР-2020, необхідною є «горизонтальна координація дій органів державної влади, які мають вплив на регіональний розвиток, запровадження багаторівневого вертикального управління, що має сприяти синхронізації дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у сфері регіонального та місцевого розвитку. Законодавчо така координація впливає із повноважень Мінрегіону як органу, що має координувати діяльність інших ЦОВВ у сфері регіонального розвитку, а також через розробку регіональних стратегій розвитку, які мають відповідати ДСРР. Наразі питання координації на всіх рівнях залишається невирішеним»¹²⁶.

На нашу думку, усе це вимагає зміни предмета дослідження регіоналістики. Наразі таким має стати регіональна громада, з її ключовими системними характеристиками, які перебувають під впливом чинників технологічного, економічного, соціального, гуманітарного та інших напрямів розвитку. Це потребуватиме **ідентифікації суб'єктності регіональної громади, яка, у свою чергу, неможлива без визнання відповідної ідентичності кожної з територіальних громад, що визначається не лише їхніми географічними рамками.**

3. Воєнні дії на сході України, тимчасова окупація частини території Донецької і Луганської областей та анексія Криму спричинили різкі зміни в розміщенні та функціонуванні економічного потенціалу регіонів. Виникла необхідність переформатування міжрегіональної взаємодії. Сформувалися специфічні потреби щодо відбудови зруйнованих територій, перенагадження транспортної, енергетичної, комунальної інфраструктури, облаштування внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Перед регіональною політикою постала низка нестандартних завдань: визначення нової ролі низки регіонів в умовах значних змін рушійних сил їх розвитку (йдеться не лише про власне Донецьку та Луганську області, а й, зокрема, області, що межують з тимчасово окупованою територією АР Крим, економіка яких раніше була значним чином орієнтована на забезпечення півострова у курортний сезон та обслуговування транзитних маршрутів); ініціація пов'язаних із цим спільних міжрегіональних проєктів (транспортних, екологічних, соціальних, гуманітарних, виробничих та ін.); застосування інструментів для активізації ендogenous розвитку регіонів в умовах обмеженості зовнішнього інвестування. Нового, неформального звучання набуло поняття економічної згуртованості країни, яка має базуватися на створенні загальнонаціональними політиками та міжрегіональною співпрацею умов для розкриття потенціалів розвитку регіонів. Фахівці серед першочергових завдань регіональної політики слушно виокремлюють **необхідність запровадження кроків, що сприяють формуванню єдиного українського економічного, соціального та гуманітарного простору, визначивши пріоритетами міжрегіональне співробітництво та міжрегіональні проєкти, що об'єднують Україну**¹²⁷.

¹²⁶Ткачук А. Ф. Регіональна політика – два кроки шляху (грудневі тези). *Стратегія розвитку*. 2017. № 1. С. 11–16. URL: http://regionet.org.ua/ua/Vuyshov_z_dryky_pershuy_nomer_zhymaly_STRATEGIYa_ROZVUTKY_1340.html#page_title

¹²⁷Там само.

Країни, які проходять через реформування територіальної організації влади, отримують можливості забезпечення умов життєдіяльності на якісно новому, вищому рівні. Територіальна організація влади, а саме розподіл повноважень і відповідальності за рівнями управління, має оптимізувати спроможність держави в особі центральних органів влади та місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування в особі рад територіальних громад надавати послуги громадянам, створювати умови для функціонування економічної сфери, формувати справедливий рівень соціального забезпечення, будувати екологічно безпечне виробництво, розширювати горизонти та напрями міжнародного співробітництва і ставати повноцінним учасником міжнародних відносин.

Умови, які надає розподіл повноважень, можуть бути належним чином використані, якщо для цього є правова та фактична спроможність територіальних одиниць виконувати їх повноваження, що, у свою чергу, підсилюється спроможністю використовувати належним чином потенціал місцевого економічного розвитку. Динамічна єдність правової та фактичної (економічної, фінансової, екологічної, соціальної, організаційної, кадрової та ін.) спроможності використання потенціалу розвитку формує інституційну основу для виведення територій України на якісно новий етап розвитку. Розкриття внутрішнього потенціалу розвитку територій залежить від можливостей використання низки інструментів, що сприяють активізації економічної діяльності на місцях.

Як свідчать дослідження, у більшості розвинутих країн регіональна політика останнім часом змінює змістовне наповнення, акцентуючи увагу не на окремих, насамперед розвинутих, територіях та впливаючи на них, а на всіх регіонах, зосереджуючись на забезпеченні ендогенних регіональних і місцевих чинників розвитку. Домінуючим стає т. зв. територіально спрямований підхід, що будується на принципі синергетичності взаємодії всіх учасників регіональних процесів: державних і місцевих органів влади, самоврядування, бізнесу, громадськості та населення. Як відзначають дослідники, упровадження досягнень децентралізації в процесі регіонального розвитку має ключове значення для подолання розривів між територіями-аутсайдерами глобалізації та технологічних змін і тими, котрі отримують вигоди від можливостей, які надають глобальні мегатренди¹²⁸.

Усвідомлення тенденцій, що визначають сучасні парадигми регіонального розвитку, є надзвичайно важливим для формування адекватної означеним вище викликам регіональної політики. Її інституціональна архітектура, нормативно-правове забезпечення, інструментарій мають постійно пристосовуватися до умов, у яких відбуваються зміни в регіональних процесах, посилювати загальну координацію різних сфер публічного управління, що мають безпосередній чи опосередкований територіальний вимір¹²⁹.

Організація нової якості територіального розвитку має спиратися, перш за все, на надбання реформ, що проводяться в країні. У цьому контексті реформа територіальної організації влади та місцевого самоврядування, *що проводиться на засадах децентралізації*, створила потужний стимул для активізації та використання важелів, інструментів і чинників, які раніше або були відсутніми, або залишалися недостатньо розвинутими. Зокрема, це стосується інструментів, що сприяють розкриттю інвестиційної

¹²⁸OECD. (2019). Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers.

¹²⁹ Романюк С. А. Регіональний розвиток і децентралізація: теоретичні та практичні аспекти. *Регіональна економіка*. 2014. №3. С. 10–18; Романюк С. А. Основні напрями трансформації регіональної політики Європейського Союзу. *Економіка и управление*. 2013. № 2. С. 76–82. С. 80.

привабливості території. Збільшується кількість напрацьованих практикою інструментів, які використовуються для стимулювання збільшення фінансової спроможності територій. Це фонди розвитку громад, краудфандинг, фандрайзинг. Зростає роль проектів міжнародної технічної допомоги та різних громадських організацій, що підсилюють інституційну спроможність громад. У сукупності такі зміни формують нові спроможності та нові інституційні основи для всебічного розвитку громад.

По-новому вибудовуються ланки взаємодії між державою і громадами. Як зазначає С. Романюк, «важливим є розуміння існування взаємозв'язку між такими інститутами, як держава та територіальна громада, які виступають як взаємодоповнюючі форми організації суспільства, чий відносний баланс і взаємодія утворюють потенціал розвитку кожної території»¹³⁰. Прийнятна взаємодія держави та громади дає змогу отримати потенційно позитивний ефект кожному з цих інститутів – розмежувати відповідно до поставлених завдань розвитку зобов'язання, повноваження, відповідальність і автономію у певних сферах.

Із проведенням децентралізації виникає потреба в інституційному забезпеченні взаємозв'язку розвитку громад та регіонів, на території яких вони знаходяться. Потреба у стратегуванні розвитку громад, що виникла об'єктивно, так само як і потреба в оновленні підходів до стратегування розвитку регіонів, зумовлює необхідність видозміни механізмів реалізації цих процесів та їх нормативно-правового забезпечення. Імперативність стратегування регіонів визначена в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 06 серпня 2014 р. № 385-2014-п. До стратегій розвитку громад застосується підхід «за бажанням», тобто ухвалення стратегій розвитку громад не є обов'язковим. Разом із тим законодавчо закріплено обов'язкове розроблення громадами планів соціально-економічного розвитку територій, які логічно було б розробляти на основі схвалених стратегій розвитку ОТГ. Поєднання цих двох підходів є викликом для правового забезпечення розвитку регіонів як «умовної сукупності громад» і формує фактичні перешкоди для визначення основ спільного розвитку громад у рамках регіонів на основі врахування спільних інтересів громад та регіонів. У результаті можуть виникати конфлікти інтересів громад та регіонів, які потребують збалансування та більш чіткого нормативного врегулювання. Задля усунення конфліктів під час розроблення стратегій ОТГ до жителів доводяться державна та регіональна стратегії. Місцеві стратегії не повинні суперечити їх цілям, а, навпаки, мають їх ураховувати. Розроблену стратегію розвитку оцінює ОДА і робить висновок щодо відповідності її цілей державній та регіональній стратегіям, а також екологічний висновок. Для узгодження інтересів громад і територій має бути інституційно забезпечене широке обговорення спільних цілей розвитку.

Зміни, що відбуваються в розподілі влади та підходах до стратегування розвитку регіонів і громад, зумовлюють потребу в перегляді підходів, принципів формування державної регіональної політики. Децентралізація має формувати нову конфігурацію відносин між центральним урядом та субнаціональними органами управління на основі відносин кооперації та координації дій. Це потребує змін організаційної структури, практик

¹³⁰Романюк С. А. Регіональний розвиток і децентралізація: теоретичні та практичні аспекти. *Регіональна економіка*. 2014. № 3. С. 12.

та управлінської культури уряду¹³¹. Значну роль у впровадженні нових моделей управління відіграє упровадження інформаційно-комунікаційних технологій. Цифрові інструменти видозмінюють процеси надання публічних послуг, дозволяють ефективніше управляти місцевими ресурсами та забезпечувати контроль цієї ефективності, утворюють нові форми комунікації між центральним та субнаціональними урядами¹³².

ОЕСР формулює дев'ять ключових правил ефективної децентралізації, яка сприяє регіональному розвитку:

- чітке, явне та зрозуміле визначення сфер відповідальності кожного з рівнів урядування;
- гарантоване належне фінансування всіх сфер відповідальності;
- зміцнення фіскальної автономності субнаціональних рівнів для поліпшення підзвітності витрачання коштів;
- підтримка спроможності субнаціональних рівнів (із наданням пріоритетності спроможності управлінців та інституцій);
- формування адекватних механізмів координації рівнів урядування;
- підтримка інноваційного та експериментального врядування та залучення громадянського суспільства;
- застосування асиметричної децентралізації (надання більших чи, навпаки, менших повноважень територіальним утворенням одного рівня);
- постійне підвищення прозорості, удосконалення збору даних та зміцнення моніторингу результативності;
- зміцнення національних політик регіонального розвитку та систем вирівнювання і скорочення територіальних диспаритетів¹³³.

Питання *формування нових засад політики регіонального розвитку* широко висвітлюється у науковій літературі¹³⁴. Зокрема, М. Бутко та О. Хомик¹³⁵ зазначають, що «регіональну політику слід розглядати як сукупність цілей, завдань і системних заходів з управління соціо-економіко-екологічним розвитком країни в її регіональному аспекті, що... базується на гармонізації відносин між державою та регіонами, регіонів між собою». Вочевидь, у новій політиці стосовно розвитку територій має відбутись узгодження інтересів різних суб'єктів такої регіональної політики. Автори наголошують, що оптимальне

¹³¹Devas, N. & Delay, S. (2006). Local democracy and the challenges of decentralising the state: An international perspective. *Local Government Studies*. Vol. 32/5 (pp. 677–695). URL: <http://dx.doi.org/10.1080/03003930600896293>

¹³²OECD. (2019). Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers.

¹³³Ibid.

¹³⁴Див., наприклад: Політика регіонального розвитку в Україні: особливості та пріоритети : аналіт. доп. / Варналій З. С., Жук В. І., Іванова І. М., Мітряєва С. І., Павлюк А. П. та ін. ; за ред. З. С. Варналія. Київ, 2005. 62 с. ; Герасимчук З. В. Регіональна політика сталого розвитку: теорія, методологія, практика : монографія. Луцьк : Настир'я, 2008. 528 с. ; Герасимчук З. В., Ковальська Л. Л. Конкурентоспроможність регіону: теорія, методологія, практика : монографія. Луцьк : Надстир'я, 2008. 248 с. ; Папш В. В. Структурні процеси в економіці регіональних суспільних систем: теорія, методологія, практика : монографія ; НАН України. Ін-т регіональних досліджень ; [відп. ред. Л. Т. Шевчук]. Львів, 2009. 335 с. ; Симоненко В. К. Становлення інноваційної моделі розвитку економіки України: проблеми центральної влади і регіонів. *Регіональна економіка*. 2009. № 3. С. 7–16 ; Стратегічний потенціал продуктивних сил регіонів України / [за заг. ред. акад. НАН України, д. е. н., проф. Б. М. Данилишина]. Київ: РВПС України НАН України, 2009. 324 с. ; Чернюк Л. Г. та ін. Конкурентоспроможність регіонів України : методологія і практика / [за наук. ред. д. е. н., проф. Л. Г. Чернюк]. Київ : РВПС України НАН України, 2009. 108 с

¹³⁵Бутко М. П., Хомик О. Д. Методологічні засади формування сучасної парадигми політики регіонального розвитку. *Регіональна економіка*. 2014. № 2. С. 7–16.

поєднання децентралізації, тобто делегування повноважень на місцевий рівень виборним органам, та деконцентрації – передачі повноважень місцевим органам виконавчої влади в рамках нової парадигми політики регіонального розвитку має забезпечити синергетичний ефект при реформуванні системи управління регіональним розвитком. Завдяки цьому зрозумілою стає важливість не лише посилення ролі територіальних громад, а й зміцнення організаційної ролі регіонів при реалізації політик, які стосуються регіонального розвитку.

Зазначимо, що деконцентрація є важливим кроком до секторальної децентралізації, яка полягає у посиленні повноважень територіальних громад щодо прийняття рішень у провадженні секторальних реформ та налагодженні координації дій у цій сфері з відповідними місцевими органами виконавчої влади

Про необхідність вирішення характерних для регіонального розвитку системних проблем, зокрема диспропорційності, та формування на цій основі нової якості регіональної політики говориться в праці R. Randolph¹³⁶. Як зазначається в OECD Regional Outlook 2019¹³⁷, секторальні політики практично неспроможні враховувати специфічні регіональні чинники, тому для досягнення належної успішності мають бути доповнені комплементарними регіональними політиками. При цьому останні не лише посилюють ефективність секторальних структурних змін, а водночас надають можливість подолати відчуття жителів певних регіонів щодо їхньої «відсталості» чи «незначущості», що дає змогу посилити легітимність та суспільну підтримку секторальних перетворень. Регіональний вимір секторальних перетворень особливо важливий, оскільки секторальні політики є регіонально нейтральними, проте не регіонально індиферентними, а економічний та соціальний ефект від їх реалізації в різних регіонах різниться. Залучення регіонів уможливорює здійснювати «тонке налаштування» секторальних змін, підвищуючи дієвість державної політики.

Розроблення регіон-специфічних секторальних політик здійснюється в рамках функціонально однорідних регіонів, котрі можуть суттєво відрізнятися від чинного адміністративного поділу. **Це актуалізує завдання координації дій різних територіальних утворень**, що зазвичай досягається через координуючу дію територіальних одиниць вищих рівнів – районів (округів) та областей.

У цьому ж контексті фахівці ОЕСР наголошують на **нових функціях центральних урядів в умовах упровадження нової політики регіонального розвитку**. Це, зокрема:

- сприяння формуванню консенсусу та узгодженості між регіонами та секторами у визначенні цілей, часових та просторових рамок;
- збирання баз даних та їх аналізування, координація обговорень щодо потреб та можливостей розвитку;
- розроблення інструментаріїв та «глобальних правил» координації складних множинних процесів зі складною ієрархією;
- модерування суперечок між регіонами та секторами, включно і прийняття політичної відповідальності за кінцеве рішення;
- зміна балансів влади та повноважень між секторами, регіонами та рівнями врядування для віднайдення оптимального фінансування усієї системи управління;

¹³⁶Randolf, R. (2019). Regional development policies and the challenge to reduce spatial inequalities in Brazil. *Area Development and Policy*. Vol. 4, Iss. 3 (pp. 271–283). DOI: 10.1080/23792949.2019.1570824

¹³⁷OECD. (2019). OECD Regional Outlook 2019: Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas. Paris: OECD Publishing. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264312838-en>

- підвищення якості прийняття рішень усіма рівнями врядування завдяки подоланню інформаційних пробілів та оцінці результативності політик¹³⁸.

Отже, в Україні відбувається поступовий перехід до *політики регіонального розвитку*, яка має оновлені, порівняно з регіональною політикою, сфери впливу, *суб'єкти і принципи*. **Суб'єктами втілення політики регіонального розвитку стають:** держава в особі центральних органів влади; місцеві органи виконавчої влади; обласні ради спільно із майбутніми виконавчими органами; органи місцевого самоврядування субрегіонального рівня спільно із власними виконавчими органами (у разі їх створення); ради об'єднаних територіальних громад; об'єднання цих територіальних одиниць у форматі міжрегіональної співпраці задля виконання визначених завдань; префекти (у перспективі) – органи нагляду та контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування регіонів та об'єднаних територіальних громад. Поява об'єднаних територіальних громад, які володіють достатнім обсягом фінансових ресурсів і є фінансово спроможними, поступово набувають інституційної стійкості, організують діяльність відповідно до власних потреб та інтересів, змінює структуру суб'єктів реалізації регіональної політики у спосіб зміцнення низового рівня територіального управління, зміщуючи центри ухвалення *стратегічних рішень розвитку* на рівень громад. Відповідно, роль субрегіонального (районного) рівня розвивається, його серединне становище між посиленими громадами та регіонами створює необхідність уточнення його функцій, повноважень та обсягу ресурсів.

Принципи здійснення регіональної політики в Україні унормовані у Концепції державної регіональної політики (2001 р.) та Законі України «Про засади державної регіональної політики» (2015 р.). Згідно з Концепцією, державна регіональна політика ґрунтується на принципах:

- конституційності та законності – реалізація політики здійснюється відповідно до Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України на засадах чіткого розподілу завдань, повноважень та відповідальності між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- забезпечення унітарності України та цілісності її території, включно і єдності економічного простору на всій території держави, її грошово-кредитної, податкової, митної, бюджетної систем;
- поєднання процесів централізації та децентралізації влади, гармонізації загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів;
- максимального наближення послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, до безпосередніх споживачів;
- диференційованості надання державної підтримки регіонам відповідно до умов, критеріїв та строків, визначених законодавством;
- стимулювання тісного співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в розробленні та реалізації заходів щодо регіонального розвитку.

Як вище зазначалося, принципами державної регіональної політики України є: законність, співпраця, паритетність, відкритість, субсидіарність, координація, унітарність, історична спадкоємність, етнокультурний розвиток, сталий розвиток, об'єктивність.

¹³⁸OECD. (2010). Regional Development Policies in OECD Countries. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264087255-en>

На нашу думку, на сучасному етапі стратегування регіонального розвитку, розробки концептуальних засад політики регіонального розвитку до цих принципів доцільно додати **принципи політики регіонального розвитку**, на основі яких її можна побудувати, а саме :

- *принцип інноваційності*: рішення, що ухвалюються органами влади та органами місцевого самоврядування, засади, на яких будується місцева політика, повинні втілювати інноваційні підходи до стратегування розвитку територій; до вирішення регіональних та місцевих проблем застосовуються інноваційні інструменти;

- *принцип розвитковості*: рішення, ухвалені органами влади та органами місцевого самоврядування стосовно визначених проєктів, мають створювати кумулятивний ефект для започаткування інших проєктів, що стосуються життєдіяльності території;

- *принцип дотримання інтересів*: під час реалізації спільних завдань, що стосуються життєдіяльності територій, мають ураховуватися їхні інтереси на основі попереднього обговорення рішень та їх спільного ухвалення.

Включення цих принципів до механізму здійснення політики, що стосується територій, дозволить стверджувати про появу ознак розвитку в системі здійснення такої політики. Відхід у терміні «політика регіонального розвитку» від суб'єкта «держава» відображає теперішню множинність суб'єктів державної регіональної політики.

Новими підходами щодо модернізації державної політики регіонального розвитку в Україні, на думку дослідників, є такі:

- перехід від регіональної політики єдиного центру до політики врахування багатоієрархічних інтересів суб'єктів господарювання на регіональному рівні та інших регіональних гравців; усвідомлення мультицентристської сутності природи регіонального управління; урахування принципів вертикальної та горизонтальної координації управлінських заходів щодо стимулювання регіонального розвитку;

- перехід від застосування прямих інструментів стимулювання розвитку регіонів до комплексного регуляторного впливу, застосування гібридних інструментів і механізмів стимулювання регіонального розвитку (державно-приватне партнерство, регіональні кластери, міжрегіональне, транскордонне співробітництво, розвиток єврорегіонів);

- удосконалення системи середньострокового та довгострокового стратегічного планування регіонального розвитку на засадах координації секторального, територіально-просторового та управлінського підходів, що становить фундамент формування та реалізації нової державної регіональної політики в Україні¹³⁹.

¹³⁹Варналій З. С., Білик Р. Р. Інституційні засади та організаційні механізми політики регіонального розвитку: завдання реформ європейського зразка // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України : [зб. наук. пр.] / Ін-т регіональних досліджень НАН України ; редкол.: В. С. Кравців (відп. ред.). Львів, 2014. Вип. 3 (107) ; Варналій З. С., Білик Р. Р. Регіональна політика в Україні: сучасний стан та шляхи активізації. С. 3–11 ; Пухир С. Т. Сучасні підходи у формуванні і реалізації державної політики регіонального розвитку. Регіональна економіка. 2014. № 3. С. 26–33.

Розділ 6.

ВИКОРИСТАННЯ ПІДХОДІВ ТА ПРИНЦИПІВ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ЄС В УКРАЇНІ

Відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики» (2015 р.) одним із пріоритетів державної регіональної політики визначено формування з урахуванням документів Ради Європи та Європейського Союзу нормативно-правової бази, необхідної для реалізації державної регіональної політики. У документах Ради Європи та ЄС враховано низку ключових принципів, які є значущими у контексті регіонального розвитку.

Одним із заадничих принципів ЄС можна назвати **принцип територіальної згуртованості (cohesion)**, який застосовується на наднаціональному, національному та субнаціональному рівнях. Його було включено до Лісабонського договору (Договір про внесення змін до Договору про Європейський Союз та Договору про заснування Європейського Союзу), ухваленого 2007 р. та ратифікованого 2009 р.¹⁴⁰.

Політичному та управлінському рішення про включення цього принципу до статті 3 Договору про Європейський Союз передувала тривала підготовка. З 1990-х років науковці та політичні діячі, насамперед міністри держав – членів ЄС, відповідальні за планування територій, обговорювали та узгоджували принцип територіальної згуртованості у межах дискусій щодо просторового планування. Результатом стало ухвалення в 1999 р. «Європейської перспективи просторового розвитку (До збалансованого і сталого розвитку територій ЄС)»¹⁴¹. Цей документ з'явився внаслідок узгодження нового інструменту держав – членів ЄС, який спрямовувався на досягнення трьох фундаментальних цілей: економічного та соціального згуртування; збереження та управління природними ресурсами і культурною спадщиною; збалансованої конкурентоспроможності. Крім того, у документі було відзначено потребу узгодження секторальних (галузевих) політик ЄС, що впливають на просторовий розвиток держав-членів, їх регіонів і міст. Одним із наслідків ухвалення документа стало формулювання Програми транснаціонального співробітництва INTERREG, яка орієнтована на ефективне здійснення спільних проєктів у сфері міжрегіональних і транскордонних зв'язків між усіма членами Євросоюзу. Основними джерелами фінансування Програми INTERREG стали структурні фонди ЄС¹⁴².

Наступним посутнім кроком формування нормативно-правового поля щодо застосування принципу територіальної згуртованості стало ухвалення Територіального порядку денного ЄС до 2020 року. У цьому документі територіальна згуртованість визначається як «низка принципів гармонійного, збалансованого, ефективного, сталого

¹⁴⁰Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (OJ C 306, 17.12.2007); entry into force on 1 December 2009. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/5/the-treaty-of-lisbon>

¹⁴¹European Spatial Development Perspective (ESDP). Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union. Informal Council of Ministers responsible for Spatial Planning in Potsdam, May 1999. URL: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf

¹⁴²Павліха Н., Копач І. Європейська інтеграція інтересів щодо досягнення перспектив сталого просторового розвитку. URL: http://esnuir.eenu.edu.ua/bitstream/123456789/10469/3/Європейська_інтеграція_досвід_Польщі%259-140-158.pdf

територіального розвитку»¹⁴³ та розглядається в рамках «інклюзивного зростання»¹⁴⁴. Зазначається, що всі політики ЄС, у т.ч. секторальні, мають сприяти соціальній, економічній та територіальній згуртованості, а наднаціональні політики ЄС та відповідні політики держав – членів ЄС мають узгоджуватися між собою задля сприяння територіальній згуртованості.

Принцип згуртованості було закладено у стратегію розвитку ЄС на 2010–2020 рр. під назвою «Європа 2020: стратегія розумного, сталого та всеосяжного зростання» (далі – Стратегія «Європа 2020»), ухвалену в березні 2010 р. Серед її пріоритетів: прискорення економічного зростання і покращення добробуту жителів; обережне ставлення до невідновлюваних ресурсів та протидія загрозам, що постають перед людством у глобальній перспективі. Відповідно до орієнтирів розвитку Стратегії «Європа 2020» держави – члени ЄС готували та імплементували національні стратегії регіонального розвитку, а також забезпечували узгодження з ними відповідних стратегій регіонального розвитку. Під час імплементатії Стратегії «Європа 2020» відбувалася підготовка до стратегування розвитку ЄС на новий плановий період¹⁴⁵.

Після 2020 р. політику регіонального розвитку та згуртованості буде зосереджено на таких основних пріоритетах, як-от: інновації та підтримка малого та середнього бізнесу; розвиток транспортної та цифрової інфраструктури; охорона довкілля та використання відновлюваних джерел енергії; відповідальна соціальна політика, що передбачає підтримку якісної зайнятості, доступ до освіти та охорони здоров'я; сталий розвиток міст та стратегування місцевого й регіонального розвитку. Очікується, що в наступний плановий період (2021–2027 рр.) політика згуртованості ЄС передбачатиме ще більш обґрунтований підхід до регіонального розвитку. Категоризація регіонів залишається без змін; регіони буде поділено на: менш розвинені; перехідні, більш розвинені. Метод розподілу коштів структурних фондів продовжуватиме базуватися на основному критерії – ВВП на душу населення. Водночас додаються нові критерії, зокрема показники, що характеризують зміну клімату, безробіття серед молоді, рівень освіти, інтеграцію мігрантів. Також найвіддаленіші регіони продовжуватимуть користуватися спеціальною підтримкою ЄС. Євросоюз буде надалі підтримувати стратегії місцевого розвитку. При цьому додаткову увагу було приділено розвитку міст, зокрема їх сталому розвитку. Крім того, планується зробити особливий акцент на стимулюванні міжрегіональної та транскордонної співпраці за допомогою нового інструменту – Європейського транскордонного механізму. При цьому регіони, що стратегують свій розвиток з урахуванням принципів смарт-спеціалізації, отримуватимуть більшу підтримку¹⁴⁶.

Таким чином, еволюція принципу згуртованості у ЄС пройшла шлях від акцентування на соціальній та економічній сфері до усвідомлення потреби ефективнішого використання ресурсів та конкурентоспроможності, а згодом – до включення

¹⁴³Territorial Agenda of the European Union – 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions. P. 4. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020.pdf

¹⁴⁴European Commission. (2010). Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. COM (2010) 2020 final. URL: <https://www.eea.europa.eu/policy-documents/com-2010-2020-europe-2020>

¹⁴⁵Briefing “EU Legislation in Progress. 2021–2027. MFF: European Regional Development Fund and Cohesion Fund 2021–2027”. URL: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2018\)625141](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2018)625141)

¹⁴⁶Regional Development and Cohesion Policy beyond 2020: The New Framework at a Glance. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/

управлінського (поліцентричного) виміру на міському рівні. Таку еволюцію відображено в зазначених вище концептуальних та нормативно-правових документах, а також у результатах досліджень, що присвячені аналізу практичних наслідків політик, спрямованих на досягнення мети територіальної згуртованості на регіональному, національному та загальноєвропейському рівнях.

Принцип згуртованості застосовується у державній регіональній політиці в Україні. Зокрема, стратегічна мета реалізації державної регіональної політики відповідно до ДСРР-2020 передбачала підвищення конкурентоспроможності регіонів, покликане знизити ступінь міжрегіональних диспропорцій та об'єднати державний простір. Українською актуальною для сучасного етапу розвитку України у контексті стимулювання територіальної згуртованості є Програма «Загальноукраїнська солідарність», яка передбачає «створення умов для розвитку співробітництва між регіонами України у гуманітарній, культурній, освітній та інформаційних сферах; формування в регіонах більш високого рівня усвідомлення європейського вибору України, демократичних та моральних цінностей українців, підтримку та налагодження міжрегіональних коопераційних зв'язків, створення міжрегіональних проєктів розвитку, що об'єднують Україну»¹⁴⁷. Як зазначає автор цієї ініціативи, «започаткування реалізації Державної стратегії регіонального розвитку через державні програми регіонального розвитку, зокрема програму «Загальноукраїнська солідарність», є надзвичайно важливим кроком для згуртованості України. У подальшому це стане можливим за умови відповідного внесення змін до статті 24-1 Бюджетного кодексу, що передбачатиме збільшення розміру Державного фонду регіонального розвитку до 1,5 % доходів Державного бюджету України і спрямування третини цих коштів саме на виконання загальнодержавних програм регіонального розвитку»¹⁴⁸. У Державному бюджеті на 2020 р. такої норми не додержано.

Довідково

Програма регіонального розвитку «Загальноукраїнська солідарність» (далі – Програма) включає проєкти, сфокусовані на чотирьох ключових напрямках: 1) створення можливостей для співробітництва регіонів у сфері освіти, культури, історичних та культурологічних досліджень; 2) формування привабливого образу регіонів в Україні, інтеграція регіональних ідентичностей у загальноукраїнську ідентичність; 3) інтеграція вимушених переселенців та захист інтересів осіб, що вимушено опинилися на тимчасово окупованих територіях; 4) сприяння економічній інтеграції регіонів та у регіонах. Показово, що у характеристиці Програми зазначені як пріоритетні проєкти, спрямовані на міжрегіональне співробітництво. Значною мірою Програма покликана підтримувати «м'які» проєкти, які мають на меті активізацію міжрегіональних науково-дослідних розвідок та розвиток внутрішнього туризму, розширення доступу до загальноукраїнських та місцевих засобів масової інформації та проведення відповідних інформаційних кампаній, стимулювання підприємницької ініціативи та працевлаштування вимушено переміщених осіб, а також підтримку економічного співробітництва у рамках міжрегіональних кластерів¹⁴⁹.

Важливим для сучасної політики регіонального розвитку України стає **принцип соціальної згуртованості (socialcohesion, socialinclusion)**. Принцип соціальної згуртованості передбачає підвищення ступеня соціальної інклюзії та розвиток соціального капіталу. У свою чергу, це також залучення жителів громад у процес ухвалення рішень на

¹⁴⁷Програми регіонального розвитку. С. 42. URL: http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/04/Programi-regionalnogo-rozvitku_do-postanovi-KMU_821.pdf

¹⁴⁸Ткачук А. Деякі думки про важливе, яке оминають і намагаються не бачити.

¹⁴⁹Там само.

місцях і підвищення здатності держави реагувати на потреби громадян. Залучення жителів громад до процесів ухвалення рішень здійснюється у формах *безпосередньої та представницької демократії*. Використання різних форм безпосередньої демократії демонструє ступінь соціальної інклюзії та розвиненість соціального капіталу. До форм безпосередньої демократії належать місцеві референдуми, місцеві вибори, загальні збори жителів громади, місцеві ініціативи, громадські слухання, мітинги, громадська робота в органах місцевого самоврядування. Від залучення жителів громад до вирішення питань місцевого значення, їх активності та участі у щоденних справах громади, здійснення ними контролю за діяльністю виборних органів залежить реальна здатність місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання самоврядного розвитку.

Через реалізацію принципу соціальної згуртованості зростає і роль реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування у формуванні політики розвитку регіонів, яка має здійснюватися на засадах відкритості при ухваленні рішень та згуртованості в реакціях на резонансні події. Зокрема, яскраво цей принцип проявився навесні 2020 р. при формуванні комплексу заходів для упередження поширення пандемії коронавірусу COVID-19 та підтримки життєдіяльності й ділової активності на належному рівні. Зусилля та рішення центральних органів влади, трансльовані на рівень регіонів та громад, не досягнули би запланованого ефекту без відповідного позитивного і належного сприйняття таких рішень на місцевому рівні, без усвідомлення необхідності боротьби з пандемією. Яскравим проявом соціальної згуртованості стала низка різних акцій підтримки тих, хто мусив продовжувати активну діяльність у період карантину.

Іншим проявом соціальної згуртованості є дії щодо підтримки населення, яке постраждало від воєнних дій та зменшення обсягу громадянських прав і свобод. У зв'язку з анексією Криму в 2014 р. та початком бойових дій на сході України перед нашою державою постали значні нові виклики, що актуалізували відбудову миру на Донбасі та налагодження відносин із жителями АР Крим. За таких обставин роль принципу **соціальної згуртованості ще більше зростає**. Зазначимо, що цей принцип використовується Програмою розвитку ООН (ПРООН) для територій Східної України, які страждають від збройного конфлікту. Застосування цього принципу спрямовано насамперед на жителів громад, які постійно проживають на сході України, а також на внутрішньо переміщених осіб із Донбасу та Криму. Цей принцип полягає в об'єднанні «зацікавлених сторін у громаді для підвищення обізнаності людей стосовно проблем громадської безпеки, допомоги у пошуках ресурсів та наданні послуг, а також посиленні участі громадян у процесах прийняття рішень для сталого розвитку, самодостатності і соціальної єдності»¹⁵⁰.

Важливим в умовах реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації є дотримання принципу **субсидіарності**. Субсидіарність як принцип ЄС передбачає здатність держав – членів ЄС ухвалювати рішення та діяти самостійно, санкціонуючи втручання ЄС лише тоді, коли цілі не можуть бути досягнуті державами-членами, але можуть краще досягатися на рівні ЄС через їхні масштабність та очікувані наслідки¹⁵¹.

У реаліях України це означає, що послуги, спрямовані на забезпечення потреб громадян, мають надаватися переважно на рівні громад. Залучення вищих рівнів

¹⁵⁰Мобілізації громад: досвід ПРООН у реалізації підходу громадської безпеки і соціальної згуртованості. С. 6. URL: https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/1/OON_Mob_gromad_small_sm_30_10_2018.pdf

¹⁵¹Fact Sheets on the European Union. The principle of Subsidiarity. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/7/the-principle-of-subsidiarity>

територіального устрою доцільне лише в разі неспроможності громади організувати надання послуг через їх масштабність або необхідність залучення суміжних громад у межах функціональних районів. Утілення принципу субсидіарності означає надання громадам прав і повноважень вільно розпоряджатися майном, ресурсами, коштами бюджету, які їм належать, реалізовувати власну політику розвитку.

Принцип стійкості, або резистентності (resilience) також активно застосовується для планування, упровадження та оцінювання низки політик ЄС, включно й політики регіонального розвитку. Європейська Комісія розуміє стійкість як багатовимірну здатність регіональної та місцевої економіки мінімізувати негативні наслідки екзогенного шоку та адаптуватися до нових умов або змінювати траєкторію свого сталого розвитку. Відповідно, стає зрозуміло, чому цей принцип став одним із основних у ЄС після глобальної фінансової та економічної кризи 2008 р, яка суттєво позначилася на національних та регіональних економіках країн Євросоюзу.

Дослідники ідентифікують різні фактори, які зумовлюють стійкість регіонів. До них зараховують особливості галузевої структури економіки, частку експортно орієнтованих підприємств та їх здатність до інновацій, структуру та навички робочої сили¹⁵². Інституційні аспекти – нормативно-правове регулювання – називають серед ключових факторів, які визначають стійкість регіонів та їх економік¹⁵³, насамперед для країн, що мають значні відмінності регіонального розвитку (Італія, Іспанія, Португалія та Німеччина). Співпрацю між різними рівнями врядування називають одним із провідних рушіїв для забезпечення узгодженого та комплексного підходу до стійкості¹⁵⁴.

Дослідники трактують принцип стійкості у чотирьох основних вимірах: 1) опір, який визначає чутливість регіональної економіки до екзогенного шоку; 2) відновлення, тобто швидкість виходу регіональної економіки з кризи, яка спровокована екзогенним шоком; 3) переорієнтація, тобто відмінності напрямів розвитку регіональної економіки після шоку; 4) оновлення – здатність регіональної економіки відновити зростання¹⁵⁵. У рамках зазначеного дослідження було проведено порівняльний аналіз функціонування 271 регіону ЄС, які за класифікацією NUTS відповідають категорії NUTS2, до і після глобальної кризи 2008 р. Показано, що національні політики держав – членів ЄС відіграють важливу роль у формуванні регіональної стійкості, оскільки регіони залежать від загальнонаціональних інституційних та правових рамок, загальнодержавних публічних політик тощо. Також результати дослідження засвідчують, що столичні регіони зазвичай є більш стійкими, ніж відповідна держава – член ЄС загалом¹⁵⁶. Крім того, на стійкість регіону позитивно впливає сусідство з регіонами із високою стійкістю. Найбільш стійкі регіони ЄС, оточені регіонами із високою стійкістю, знаходяться у Німеччині, Великій Британії, Швеції та країнах Балтики. Регіони з низькою стійкістю, оточені регіонами з низькою стійкістю, переважно

¹⁵²Pontarollo, N. & Serpieri, C. (2018). A composite policy tool to measure territorial resilience capacity. EUR 29200 EN. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

¹⁵³Boschma, R. (2014). Towards an evolutionary perspective on regional resilience. *Papers in Evolutionary Economic Geography*, No. 14:09.

¹⁵⁴National policy frameworks on resilience in OECD countries. URL: https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwje-ufG9q3mAhVjkosKHRJnCu0QFjAAegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.oecd.org%2Fgov%2Fregional-policy%2Fnational-policy-resilience-frameworks.pdf&usg=AOvVaw2TXK4hD_UdNJpcB2xxrcUe

¹⁵⁵Martin, R. (2012). Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks. *Journal of Economic Geography*. 12:1–32.

¹⁵⁶Pontarollo, N. & Serpieri, C. (2018). A composite policy tool to measure territorial resilience capacity (pp. 13–20).

трапляються у Греції, Іспанії, Португалії, Франції та Італії. Соціальні аспекти виявилися порівняно не таким значущим фактором для пояснення стійкості регіонів. Це певною мірою контрастує із важливою роллю показника спроможності суспільства задовольняти основні потреби людини та забезпечувати добробут для ствердження згуртованості, що було відзначено у 7-ій Доповіді щодо згуртованості у ЄС¹⁵⁷.

Особливо зростає роль принципу стійкості при врахуванні такої якості регіонів та територій загалом, як вразливість (vulnerability)¹⁵⁸, до зовнішніх та внутрішніх впливів. Вразливість проявляється здебільшого у країнах із перехідною економікою (transitive countries) і слаборозвинених країнах (lagging countries), де низькі темпи макроекономічного зростання зумовлюють такі само низькі темпи динаміки розвитку регіонів. Однак, зважаючи на диспропорційність розвитку регіонів у будь-якій країні, окремі регіони можуть мати випереджаючі темпи зростання. Тому вразливість характерна не для всіх регіонів, а лише для тих, що мають нижчі порівняно із середніми темпи розвитку. Відповідно, і у високорозвинених країнах є регіони, що мають значно нижчі темпи розвитку порівняно із середніми по країні. Вразливість до внутрішніх та зовнішніх шоків має бути належним чином досліджена з метою вироблення заходів щодо її зменшення.

На дослідження і стратегування подолання вразливості регіонів до шоків спрямовані документи перспективного розвитку України. Так, у проекті ДСРР-2027¹⁵⁹ наведено класифікацію проблемних територій. Організаційні зусилля та фінансові ресурси мають концентруватися на розробленні інструментів для стимулювання їх розвитку. На думку розробників проекту, такий підхід дозволить забезпечити концентрацію ресурсів та зусиль усіх суб'єктів державної регіональної політики для найбільш ефективного вирішення проблем на таких територіях, зменшення диспропорцій розвитку за рахунок підтримки найбільш економічно слабких регіонів. Типи території, що потребують державної підтримки, визначено відповідно до принципів типізації регіонів Європи, прийнятих Резолюцією № 1 на Конференції СЕМАТ «Функціональні регіони – капіталізація місцевого потенціалу у політиці територіального розвитку європейського континенту» (листопад 2017 р., м. Бухарест (Румунія)). В Україні це: гірські території Українських Карпат; узбережжя Чорного та Азовського морів; зони впливу міжнародних транспортних коридорів; прикордонні регіони, прикордонні території у несприятливих умовах; природно-заповідні території; міські агломерації; центри економічного зростання; монофункціональні міста; міські поселення в несприятливих умовах.

¹⁵⁷European Commission. (2017). *My Region, My Europe, Our Future – Seventh report on economic, social and territorial cohesion*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

¹⁵⁸Feng Zhenhuan, Wang Jinran, & Yang Yaliu. (2010). The study on accumulated vulnerability of regional development. In: *The 2nd International Conference on Information Science and Engineering*. 4–6 Dec. Hangzhou, China. URL: <https://ieeexplore.ieee.org/abstract/document/5689382>; Faulkner, Jon-Paul, Murphy, Enda, Scott, Mark. (2020). Developing a holistic ‘vulnerability-resilience’ model for local and regional development. *European Planning Studies*. February. DOI: 10.1080/09654313.2020.1720612; Plane, Patrick. Effectively addressing the vulnerability and development needs of SIDS. URL: https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/PDFs/CDP_Presentations/cdp_stmt_sids_plane_corr.pdf

¹⁵⁹У Мінрегіоні обговорили проєкт Концепції та план реалізації державної регіональної політики. 2020. 4 лют. URL: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/u-minregioni-obgovorili-proekt-kontseptsiyi-ta-plan-realizatsiyi-derzhavnoyi-regionalnoyi-politiki/>

Важливим у політиці ЄС є **принцип солідарності (solidarity)**. У нинішньому ЄС поняття солідарності набуває значної ролі у формуванні правового порядку¹⁶⁰. Особливо його значення зростає у періоди фінансових криз, значних гуманітарних ризиків (одним із яких, зокрема, стала пандемія коронавірусу COVID-19, що розпочалася навесні 2020 р.) та імміграції, необхідності надання притулку біженцям та контролю за кордонами ЄС, коли зростає відповідальність кожної країни за вирішення цих питань. Солідарність передбачає створення стабільних механізмів внутрішньої політики ЄС, що гарантує у довгостроковій перспективі взаємну підтримку країн у вирішенні загрозливих для безпеки питань¹⁶¹. Принцип солідарності Європейського Союзу – це фундаментальний принцип, що ґрунтується на розподілі однаково та справедливо між членами ЄС як переваг, тобто процвітання, так і тягаря у сферах забезпечення міцного миру, єдності, рівності, свободи, безпеки. На принципі солідарності будується система соціального захисту¹⁶².

В Україні принцип солідарності яскраво проявив себе впродовж і після 2014 р., коли внаслідок воєнних дій на сході країни виникла потреба у прийнятті та забезпеченні гідних умов життя і працевлаштування для значної кількості внутрішньо переміщених осіб. Були переміщені установи, організації, перереєстрована значна кількість підприємств. Переселення громадян та розміщення установ в інших регіонах України засвідчило на практиці консолідовану позицію держави та громадянського суспільства щодо надання допомоги громадянам та відновлення їхнього включення до активного життя в країні.

Стратегічно важливим принципом, на якому ґрунтується політика ЄС, є **принцип партнерства (partnership)**. Євросоюз упроваджує політичну діяльність та розподіляє фінансування через принцип партнерства, який втілюється через долученість багатьох країн – членів ЄС до реалізації спільних важливих інвестиційних проєктів. Партнерство упроваджується на всіх етапах реалізації проєкту: від підготовки до оцінювання результатів останнього. Такий підхід допомагає підвищити результативність проєктів, а також сприяти ефективнішому використанню коштів із європейських структурних та інвестиційних фондів. У поточному програмному періоді до партнерів долучаються профспілки, роботодавці, неурядові організації, що сприяють розширенню соціальної інклюзії, запровадженню гендерної рівності та недискримінації. Кожна держава – член ЄС прийняла угоду про партнерство з Європейською Комісією, у якій визначено, як національні органи планують розподіляти фінансування зі структурних та інвестиційних фондів¹⁶³. Принцип партнерства в цілому дотримується, проте іноді виникають проблеми щодо мобілізації партнерів, які мають різні інтереси та очікування від проєктів¹⁶⁴. Зокрема, є відмінності між

¹⁶⁰Solidarity in EU Law. Legal Principle in the Making. Edited by Andrea Biondi. Centre of European Law, King's College London, Eglè Dagilytė, Anglia Law School, Anglia Ruskin University and Esin Küçük, Lancaster University Law School, Lancaster University, UK. URL: <https://www.e-elgar.com/shop/solidarity-in-eu-law>

¹⁶¹Vignon, Jérôme J. (2011). Solidarity and responsibility in the European Union. Policy Brief. *Notre Europe*. June № 26. URL: https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/bref27_jvignon_en.pdf; European Solidarity: Where Do We Stand? Should We Foster It and How? In: Elvire Fabry, report from the 2010 edition of the European forum of think tanks, *Notre Europe*. URL: <http://www.notre-europe.eu/fr/axes/visions-deurope/projets/projet/edition-2010-du-forum-europeen-des-think-tanks/>

¹⁶²Solidarity Principle. *European Observatory of Working Life*. 2011. 4 May. URL: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/solidarity-principle>

¹⁶³European Code of Conduct on Partnership [Commission delegated regulation (EU) No 240/2014]. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0240&:PDF>

¹⁶⁴Implementation of the partnership principle and multi-level governance during the 2014–2020. *ESI Funds*. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2016/implementation-of-the-partnership-principle-and-multi-level-governance-during-the-2014-2020-esi-funds

партнерами у формулюваннях цілей політики, виборі її інструментів та режимів управління. Також існує різне бачення щодо просторових масштабів реалізації проєктів. Принцип партнерства по-різному може бути реалізований у різних політичних контекстах та політичних системах країн Євросоюзу¹⁶⁵.

В Україні при оновленні підходів до упровадження політики регіонального розвитку слід особливу увагу звернути на принцип партнерства, який може реалізовуватися на рівні громад та регіонів. Так, на рівні громад принцип партнерства реалізовуватиметься під час розвитку та поширення міжмуніципального співробітництва, при поданні проєктів до розгляду на фінансування з ДФРР. Партнерство на регіональному рівні – це великомасштабні інфраструктурні, соціальні, культурні, виробничі проєкти з міжрегіонального співробітництва, що посилять зв'язки між регіонами, загальну інтегрованість до соціально-економічної сфери країни та відповідальність за реалізацію цілей.

Крім *принципів Європейського Союзу*, прагнення до членства у якому викарбувано у Конституції, актуальними для України є також *цілі і принципи регіонального розвитку Ради Європи*, членом якої Україна є з 1995 р.

Рада Європи почала включати до свого порядку денного питання, пов'язані з просторовим плануванням, із 1970 р., коли було проведено Першу Європейську конференцію міністрів регіонального (просторового) планування (СЕМАТ). Одним із перших значущих документів Ради Європи у цій сфері стала Європейська хартія регіонального/просторового планування (European Charter for Regional/Spatial Planning)¹⁶⁶ 1983 р. Ця Хартія вказує на потребу в демократичному, всесторонньому, функціональному плануванні регіонального розвитку та *визначає фундаментальні цілі регіонального/просторового планування*: збалансований соціально-економічний розвиток регіонів; поліпшення якості життя; відповідальне управління природними ресурсами та захист навколишнього середовища; раціональне використання земельних ресурсів. У документі визначено, що для досягнення зазначених цілей необхідно забезпечувати: 1) координацію між різними галузями політик; 2) координацію між різними рівнями прийняття управлінських рішень; 3) забезпечення відповідних фінансових можливостей. Показово, що в документі наголошено на необхідності залучення громадськості до просторового планування.

Під час імплементації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні здійснюються кроки, необхідні для збирання та аналізування просторових даних перед ухваленням управлінських рішень. Зокрема, на другому етапі реформи децентралізації на виконання відповідного доручення Прем'єр-міністра України профільне міністерство (Мінрегіон) узяло на себе відповідальність за підготовку геоінформаційної карти наявної мережі публічних послуг у кожному регіоні. У свою чергу, обласні державні адміністрації були вповноважені сформувати спроможну мережу надання публічних сервісів і послуг у графічній і текстовій формі, а також подати відповідну інформацію Кабінетові Міністрів України. Станом на 09 грудня 2019 р. було розроблено стандарти послуг для формування оптимальних мереж соціальної інфраструктури в

¹⁶⁵Partnership principle and multi-level governance during the programming phase of the ES and ESI funds. Regional Development. URL: <https://www.eprc-strath.eu/Research-theme/Regional-development.html>

¹⁶⁶Guiding Principles for the Sustainable Spatial Development of the European Continent, adopted at the 12th session of the European Conference of Ministers responsible for regional planning. Hanover, 7-8 September 2000 / Council of Europe (pp. 20–25). URL: <https://rm.coe.int/168070018e>

громадах – 25 мереж, 70 шарів геоданих, а також проінвентаризовано і нанесено у системі геокодування 115 500 об'єктів соціальної інфраструктури¹⁶⁷. Зазначені управлінські рішення покликані насамперед забезпечити жителів громад доступними та якісними послугами незалежно від місця їхнього проживання. Водночас у перспективі цей принцип може бути застосований для просторового планування регіонального розвитку.

Фундаментальними принципами Ради Європи у сфері просторового планування є Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту (Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent), які було ухвалено 2000 р. У документі визнається, що «основою Керівних принципів є Європейська Хартія регіонального/просторового планування»¹⁶⁸. Керівними принципами, що мають спрямовувати політику сталого просторового розвитку держав – членів Ради Європи, є такі:

1. Забезпечення територіальної цілісності шляхом збалансованого соціального та економічного розвитку регіонів та підвищення їх конкурентоспроможності.
2. Стимулювання розвитку міст та поліпшення взаємовідносин між містом і навколишніми сільськими територіями.
3. Сприяння збалансованій доступності (зокрема, шляхом створення Пан'європейської транспортної мережі, а також шляхом модернізації дорожнього та транспортного сполучення між містами й селами).
4. Розширення доступу до інформації та знань (насамперед шляхом розширення телекомунікаційних мереж).
5. Зменшення збитків, завданих довкіллю.
6. Підвищення цінності та захист природних ресурсів і природної спадщини.
7. Примноження культурної спадщини як фактора розвитку.
8. Розробка енергетичних ресурсів і забезпечення безпеки.
9. Заохочення високоякісного сталого туризму.
10. Обмеження впливу природних лих¹⁶⁹.

Також у Керівних принципах зазначено, що рішення та інвестиції стосовно просторового розвитку мають ураховувати моделі поліцентричного розвитку Європи, тобто комплексу її національних та регіональних рівнів. Відповідно, політика просторового планування та секторальні політики потребують постійного узгодження. Крім того, у документі відзначено цінність участі громадян у просторовому розвитку. Показово, що 2002 р. Комітет Міністрів Ради Європи ухвалив Рекомендацію (2002)-1 щодо Керівних принципів сталого просторового розвитку Європейського континенту, додатково наголосивши на необхідності залучати громадянське суспільство до реалізації політики просторового розвитку. Оскільки Керівні принципи – це документ Ради Європи, до якої входять як держави – члени ЄС, так і держави, які не перебувають у складі ЄС, додержання зазначених принципів стимулює їхні співпрацю та партнерство у сфері просторового

¹⁶⁷Наступні місцеві вибори на новій тероснові – логічне завершення реформи і перезавантаження системи місцевого самоврядування, – В'ячеслав Негода в Страсбурзі. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11953>

¹⁶⁸Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту. С. 8, п. 2. URL: <https://rm.coe.int/168070018e>

¹⁶⁹Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи : збірник нормативно-правових актів і науково-аналітичних матеріалів / В. С. Куйбіда, В. А. Негода, В. В. Толкованов ; Академія муніципального управління, Центр досліджень питань регіонального і місцевого розвитку та сприяння адміністративній реформі, Всеукраїнська асоціація магістрів державного управління, Українська асоціація місцевих і регіональних влад. Київ : Вид-во «Крамар», 2009. 170 с. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Book_Reg_Rozv_ProstPlanuvan_final.pdf

розвитку. Насамперед це стосується об'єднання зусиль для розвитку прикордонної та транскордонної інфраструктури.

Зважаючи на те, що Україна є членом Ради Європи, зазначені принципи потребують урахування, зокрема в частині узгодження політики просторового планування та секторальних політик, що є особливо актуальним у процесі децентралізації в Україні.

Також особливу увагу привертають принципи Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) щодо публічного інвестування [у місцеві та регіональні проекти розвитку] для всіх рівнів урядування¹⁷⁰. Україна не входить до ОЕСР, проте може використовувати підходи, які застосовує ця організація, зокрема щодо реформи децентралізації та регіонального розвитку.

Зазначеними принципами ОЕСР щодо публічного інвестування [у місцеві та регіональні проекти розвитку] є такі¹⁷¹:

1. Здійснювати публічні інвестиції за допомогою комплексної стратегії, придатної до застосування на різних територіях. Публічні інвестиції мають насамперед спрямовуватися на реалізацію регіональної стратегії розвитку, а також урахувати стратегії розвитку секторів економіки, які зазвичай визначаються на центральному рівні. Цей принцип покликаний спрямувати публічні інвестиції (бюджетні кошти) на реалізацію проектів, які відповідають потребам жителів відповідних територій та надають можливість розкривати їх ресурсний потенціал. Зазвичай це передбачає використання коштів у рамках реалізації різних секторальних політик, їх узгоджене впровадження підвищує спільну додану вартість (наприклад, політик у сферах охорони здоров'я та цивільного захисту).

2. Використовувати та адаптовувати ефективні інструменти координації публічного інвестування між національним та субнаціональним рівнями врядування. Система багаторівневого врядування передбачає необхідність постійної координації процесів виконання ухвалених рішень між органами влади на різних рівнях. Це допомагає підвищувати ефективність імплементації публічних політик та використання публічних інвестицій, а також ідентифікувати пріоритетні напрями докладання спільних зусиль.

3. Здійснювати горизонтальну координацію публічного інвестування між органами влади на субнаціональному рівні. Йдеться про використання ефективних інструментів вертикальної та горизонтальної координації. Це особливо актуально для реалізації проектів міжрегіонального або міжмуніципального співробітництва, оскільки забезпечує можливість мінімізувати ризики дублювання зусиль.

4. Завчасно оцінювати довгострокові наслідки та ризики публічного інвестування. Перелік ризиків для оцінювання має бути достатньо широким та містити фінансові, політичні, соціальні, екологічні тощо. Оцінка наслідків та ризиків дозволяє нейтралізувати потенційні ризики для здійснення заходів публічного інвестування та обирати пріоритетні напрями залежно від результатів такого оцінювання.

5. Залучати всі зацікавлені сторони протягом усього інвестиційного циклу. Консультації із зацікавленими сторонами мають бути інклюзивними, відкритими та прозорими. Залучення широкого кола зацікавлених сторін, включно із жителями громад,

¹⁷⁰ ОЕСР розуміє публічні (або державні) інвестиції як капітальні витрати на фізичну інфраструктуру (зокрема, дороги, адміністративні будівлі тощо) та «м'яку» інфраструктуру (наприклад, розвиток людського капіталу, підтримка інновацій, дослідження та розробки тощо) з продуктивним використанням, що триває більше календарного року.

¹⁷¹ Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government. Adopted on 12 March 2014. URL: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf>

до обговорення пріоритетних напрямів та процесу публічного інвестування уможливило значно підвищити легітимність подальших рішень і посилює довіру до органів влади та місцевого самоврядування на місцевому рівні. Організації громадянського суспільства часто прагнуть здійснювати адвокаційні кампанії для здійснення впливу на органи влади та місцевого самоврядування. Відповідно, можливості для їх залучення до формування порядку денного місцевої влади є порівняно ширшими, ніж залучення пересічних жителів громад. Місцева влада має докладати додаткових зусиль для досягнення результатів у цьому напрямі, зокрема, за допомогою публічних консультацій, громадських слухань тощо. Водночас необхідною умовою ефективного залучення заінтересованих сторін є запобігання монополізації впливу окремих груп інтересів на формування порядку денного та ухвалення рішень місцевою владою.

6. Мобілізувати приватний сектор та фінансові установи для диверсифікації джерел фінансування й посилення спроможності здійснювати публічні інвестиції. Залучення приватного капіталу та ресурсів недержавних фінансових установ дозволяє значно розширити ресурсне забезпечення проєктів, на реалізацію яких спрямоване публічне інвестування. При цьому потенційні рішення стосовно публічно-приватного партнерства мають ухвалюватися після оцінки переваг використання цього механізму порівняно з іншими опціями.

7. Розвинути компетентність і спроможність державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування й установ, які беруть участь у здійсненні публічних інвестицій, особливо на місцевому рівні. Кадрові ресурси та інституційна спроможність публічних установ часто мають визначальний вплив на ефективність реалізації публічного інвестування. Цей виклик є особливо актуальним для політики місцевого рівня.

8. Фокусуватися на досягненні результатів і поширювати здобутий досвід між різними рівнями урядування. На кожному етапі реалізації заходів публічного інвестування необхідно орієнтуватися на досягнення кінцевого (очікуваного) результату та робити проміжні висновки (моніторинг та оцінювання) з метою внесення відповідних коректив та уточнення ключових пріоритетів.

9. Розробити фіскальні рамки, адаптовані для досягнення поставлених цілей. Ефективність заходів публічного інвестування значною мірою визначається адекватністю наявних фіскальних механізмів та спроможністю місцевої влади до їх належного використання.

10. Забезпечити належне прозоре управління публічними інвестиціями на всіх рівнях урядування. Забезпечення фінансової підзвітності кожного рівня урядування та прозорості рішень місцевих органів влади для жителів громад є наріжними каменями успіху заходів публічного інвестування.

11. Забезпечити прозорість та стратегічне застосування державних закупівель на всіх рівнях урядування. Система державних закупівель має надавати достатньо можливостей для постійного моніторингу з метою підвищення її ефективності.

12. Прагнути якості та сталості нормативно-правового забезпечення здійснення публічних інвестицій на всіх рівнях урядування. Від якості та передбачуваності нормативно-правової бази значною мірою залежить спроможність органів влади ефективно планувати та здійснювати заходи публічного інвестування.

Таким чином, 12 тематичних принципів публічного інвестування структуровано за трьома напрямками: 1) координація публічного інвестування між рівнями урядування та

упровадження політик; 2) підвищення спроможності публічного інвестування; 3) забезпечення належних умов для публічного інвестування на різних рівнях урядування.¹⁷²

Показово, що Барометр реалізації державної регіональної політики, який готує група радників з питань упровадження державної регіональної політики в Україні Програми «U-LEAD з Європою», рекомендує як один із напрямів можливого покращення системи формування та реалізації державної регіональної політики «підготувати Комплексний огляд з питань відповідності державної регіональної політики принципам ОЕСР щодо ефективних державних інвестицій на всіх рівнях урядування»¹⁷³. На нашу думку, доцільно дослухатися до такої рекомендації, зокрема підготувати Методичні рекомендації профільним міністерством, узгоджені із секторальними міністерствами, задля ефективнішої підтримки місцевих та регіональних проєктів розвитку на субнаціональному рівні.

Отже, зважаючи на зазначене вище, можна зробити висновок про те, що під час упровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади відбувається поступове оновлення принципів стратегування розвитку регіонів відповідно до потреб державної регіональної політики та з урахуванням пріоритетів євроінтеграційного курсу України. Членство України в Раді Європи не може не стимулювати органи влади до врахування принципів цієї організації у стратегуванні регіонального розвитку на державному та субнаціональному рівнях. Спрямовуючу роль виконує Закон України «Про засади державної регіональної політики» (2015 р.), який визначає одним із пріоритетів державної регіональної політики формування з урахуванням документів Ради Європи та Європейського Союзу нормативно-правової бази, необхідної для реалізації державної регіональної політики.

Система європейських принципів набула подальшого системного прояву у проєкті ДСРР-2027. Згідно із цим проєктом *нова політика регіонального розвитку* в Україні проводитиметься із дотриманням принципів¹⁷⁴:

- *субсидіарності*, який є одним із ключових принципів політики розвитку та передбачає, що кожна дія окремих політик запрограмована та реалізована на мінімальних можливих рівнях;
- *комплексного територіального підходу*, котрий передбачає, що об'єктом у рамках регіональної політики є територія, яка характеризується специфічним набором соціальних, просторових, екологічних та економічних особливостей. Ці характеристики визначають потенціал розвитку регіону. Комплексний територіальний підхід полягає в узгодженні заходів зі специфікою певної території, щоб він точно відповідав різним потребам розвитку цієї території;
- *партнерства та співпраці*, що стосується побудови культури партнерства та співробітництва, які орієнтовані на взаємодію громадян та публічних інституцій щодо розвитку. Цей принцип також застосовується для встановлення міцних відносин на основі довіри як вертикально між національними, регіональними та місцевими установами, так і

¹⁷²Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government. Adopted on 12 March 2014.

¹⁷³Барометр Державної регіональної політики – 2019. URL: <http://rdpa.regionet.org.ua/events/351>

¹⁷⁴У Мінрегіоні обговорили проєкт Концепції та план реалізації державної регіональної політики. 2020.14 лют. URL:

<http://www.minregion.gov.ua/press/news/u-minregioni-obgovorili-proekt-kontseptsiiyi-ta-plan-realizatsiiyi-derzhavnoyi-regionalnoyi-politiki/>

горизонтально – між місцевими органами та різними заінтересованими сторонами, включно й приватним та соціальним секторами;

- *територіальної та секторальної концентрації*, що розуміється як скеровування втручання в рамках регіональної політики в напрямі підтримки обмеженої кількості територій. Розвиток кожного регіону характеризується конкретними викликами, бар'єрами або потенціалами, розвиток яких особливо важливий з точки зору згуртованості регіону чи країни. Забезпечення реальної територіальної концентрації означає, що зона втручання не охоплює весь регіон або країну. У свою чергу, секторальна концентрація полягає в концентрації ресурсів та діяльності на обмеженому переліку галузей і секторів, які є пріоритетними з точки зору розвитку країни та окремих регіонів. Це правило означає підтримку тих галузей і секторів, які завдяки своєму потенціалу дозволяють виявити конкурентні переваги цієї території і є рушійною силою економічного розвитку;

- *прийняття рішень на основі доказів*, який означає, що заплановані заходи повинні базуватися на основі отриманого досвіду, зібраних даних, висновків, рекомендацій, аналізування та оцінювання для забезпечення та підтримки високих стандартів управління та реалізації регіональної політики. Реалізація цього принципу вимагає функціонування відповідних спеціалізованих аналітичних засобів, баз даних із формування та оцінки політики;

- *сталих інвестицій*, що означає співпрацю та координацію в таких сферах, як-от: планування розвитку, просторове планування, житлова та транспортна політика, охорона природи та якість повітря. Цей принцип також сприяє побудові кругової економіки, яка максимізує ефективне використання ресурсів і зменшує утворення відходів. Мета всіх цих заходів – збереження ресурсів у найкращому стані для майбутніх поколінь. Стійке інвестування відповідає принципу сталого та відповідального розвитку, в якому потреби сучасного покоління можна задовольнити, не зменшуючи майбутніх можливостей поколінь, формуючи взаємозв'язок між конкурентоспроможністю економіки та турботою про навколишнє середовище та якість життя;

- *розвитку мереж*, що передбачає підтримку проєктів, які спрямовуються на побудову мереж територіальних громад, у першу чергу тих, що передбачають тісне співробітництво міських та сільських територій;

- *просторового планування*, який забезпечує відповідність планування та реалізації програм і проєктів регіонального розвитку Генеральній схемі планування території України.

У разі врахування зазначених принципів у тексті ДСРР-2027 цей документ можна буде розглядати як вагомий крок до європеїзації політики регіонального розвитку України.

Розділ 7.

РОЗКРИТТЯ ПОТЕНЦІАЛУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЛЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

7.1. Роль і місце громад у регіональному розвитку та системній трансформації суспільства

Системний характер реформи децентралізації зумовлює комплексність її впливу на системні трансформації суспільства. Від «технократичного» вузького сприйняття децентралізації як процесу зміни процедур утворення та функціонування органів місцевого самоврядування важливо переходити до інтегрального розуміння місця й ролі цих змін у побудові процесів розвитку регіонального та загальнонаціонального рівнів. Децентралізація доти залишатиметься «річчю в собі» з досить вузьким потенціалом якісних зрушень, доки не буде інтегрована до загальних процесів модернізації країни та суспільства.

На першому етапі реформи було утворено додаткові можливості для горизонтальної та вертикальної координації управління регіональним розвитком завдяки посиленню дієвості територіальних громад, поширенню стратегування розвитку громад та регіонів, становленню фінансових та організаційних інструментів реалізації державної регіональної політики. Очікувані адміністративно-територіальна реформа з оптимізацією перерозподілу повноважень між рівнямирядування та секторальна децентралізація мають логічно «перезавантажити» управлінські вертикалі у сфері регіонального розвитку.

У підсумку децентралізація має виявитися ключовою в реалізації важливих системних цілей суспільних трансформацій в Україні, що стосуються:

- зміни засадничих принципів *суспільного розвитку*;
- мотивації членів громад до поліпшення власного життя та впливу на його якість через механізми самоврядування;
- прискорення економічного зростання завдяки повнішому та ефективнішому розпорядженню місцевими ресурсами розвитку;
- посилення ендогенних чинників розвитку на основі залучення в економічний обіг місцевих ресурсів;
- розвитку мережевої економіки внаслідок сприяння місцевому бізнесу, поширення публічно-приватного партнерства в рамках громад та міжмуніципальної та міжрегіональної взаємодії;
- становлення сучасних засад *ідентичності* як підґрунтя для відновлення довіри до інститутів влади;
- досягнення інклюзивності місцевого розвитку через забезпечення участі членів громади в управлінні (подолання відчуженості влади);
- розширення меж ідентичності до рамок громади (становлення колективної ідентичності громади);
- долучення громад до ухвалення управлінських рішень у контексті регіонального та загальнонаціонального розвитку (розширення меж колективної ідентичності);
- усталення адекватної глобальним трендам ролі людського капіталу – не лише у створенні вартості, а й в організації простору життєдіяльності;

- формування соціального капіталу в рамках громади, який підвищує капіталізацію людського капіталу та сприяє його локалізації (на противагу поширенню міграції);
- відбудови ефективної системи *управління*;
- формування локальних мережевих взаємодій на противагу олігархічним вертикалям;
- інтеграції демократичних принципів урядування в практики громад;
- зміцнення стратегічних засад на рівнях місцевого та регіонального розвитку;
- «розвантаження» центральних органів виконавчої влади завдяки делегуванню повноважень;
- поліпшення управління земельними ресурсами у зв'язку з розширенням повноважень громад;
- раціоналізації використання нерухомого майна, зокрема приватизації комунального майна, що не використовується.

Зростання соціальної активності, яке фіксується в Україні в останнє десятиліття та пов'язане значною мірою із розвитком «фізичних» та віртуальних соціальних мереж, формує суспільний запит на партисипативні інститути громадського впливу на просторовий та регіональний розвиток. Активні члени спільнот готові брати на себе функції (і переконані, що спроможні це зробити) щодо оцінки й визначення шляхів та способів розвитку громади, регіону, країни.

Водночас різко зросла спроможність регіональних і локальних спільнот самостійно та ефективно вирішувати значну частину проблем територіального розвитку – через поширення мережевих комунікацій, незалежних від впливу Центру, упровадження сучасних технологічних рішень, оволодіння організаційними інструментами реалізації розширених правових повноважень. Це посилює інклюзивність локальних економік, формує консолідовані інтереси територій, суспільний запит на встановлення прозорого зв'язку між результатами економічного розвитку регіону та конкретними зрушеннями у якості життя людей та регіональної громади в цілому. Дієвість спільноти у здійсненні бажаних зрушень щодо якості середовища життєдіяльності є важливим підґрунтям згуртованості громади

Отже, як регіон, так і громада, які раніше були лише об'єктами державної регіональної політики та реципієнтами централізовано перерозподілених ресурсів розвитку, наразі набувають власної суб'єктності. І ця суб'єктність може бути і важливою підмогою, генератором синергетичного ефекту для просторового, регіонального та загальнонаціонального розвитку, і гальмом такого розвитку через дезорганізуючий вплив на взаємодію основних акторів на регіональному та загальнонаціональному рівнях розвитку.

На жаль, таке гальмування у процесі перенесення на громади функцій цілепокладання їхнього власного розвитку не є для України унікальним явищем. Брак управлінської компетентності нерідко призводить до «замикання» громад у вузьких рамках вирішення назрілих проблем власного розвитку. **Серед таких специфічних проблем новостворених об'єднаних громад:**

- надмірна *приземленість вибору внутрішніх пріоритетів розвитку*: потенційний ресурс розвитку витрачається на залагодження потреб благоустрою територій, соціальних об'єктів, як максимум – дорожньої інфраструктури. Проте такі зміни автоматично не

формують власних рушіїв розвитку громад: для цього переважно слід виходити за рамки громади – у пошуку інвестора, ринків, партнерів тощо;

- *формальність стратегування* – через брак стратегічної культури та стратегічного мислення. Створення стратегічних планів суто з метою отримання централізованого фінансування під певні проєкти – прямий шлях до втрати можливого системного ефекту від цих проєктів, а у найгіршому – набуття громадою обтяжливих активів, які поглинають, а не генерують ресурси розвитку;

- неефективність рішень з ухилом у бік *територіальної автаркії* – через брак довіри між територіальними спільнотами, інерційність вузького територіального мислення, відсутність інформаційного обміну, невміння застосовувати синергетичні підходи, зокрема міжмуніципальної співпраці, тощо;

- *обмеженість практичної спроможності громад* – як через об'єктивну затримку секторальної децентралізації та надмірну централізованість багатьох суттєвих процесів (яка може формуватись і адміністративними регуляціями, і монополізацією приватним бізнесом), так і через невміння чи й небажання скористатися доступними (у т. ч. альтернативними) засобами розширення спроможності громад у секторальних вимірах;

- *відкрита чи прихована внутрішня конфліктність громад* – через надмірний пресинг бізнесу, адаптацію громад до впливу потужних олігархічних інтересів, формування власного «місцевого олігархату», внутрішню нерівномірність розвитку тощо.

Досвід засвідчує, що «стандартно» спроможні громади переважним чином схильні продовжувати розвиток у рамках традиційних моделей, оптимізуючи, часто вельми успішно, використання наявних ресурсів (включно і питання енергозбереження, територіального благоустрою тощо). Вони мають досить слабку мотивацію до диверсифікації джерел існування та інновацій в управлінні, схильні бути пасивними реципієнтами політик, сформованих на вищих рівнях врядування. Їм притаманні поширення патерналізму та відресурсне стратегування та планування розвитку, за якого стратегія розглядається як організаційний план спрямування наявних ресурсів громади, що не передбачає структурних змін.

Ті ж само громади, які мають проблеми з досягненням спроможності, набагато більше схильні народжувати нові ідеї та моделі розвитку. Вони позбавлені патерналістських очікувань та схиляються до того, що влада насамперед повинна «не заважати» розвиткові громади. В таких умовах значно ймовірніше застосування ресурсоутворювальних стратегій, завданням яких є генерування ресурсів, які мають бути спрямовані на досягнення стратегічних цілей. Водночас сильніший і ризик зациклення таких громад на вирішенні внутрішніх проблем, тому вони не менше потребують збалансованих політик регіонального розвитку, проте значно вимогливіші до їх змісту. Розкрити потенціал децентралізації може тільки адекватна державна політика регіонального розвитку, без упровадження якої деконцентрація повноважень може не принести очікуваного підвищення рівня та якості життя людей, а децентралізація ризикує перетворитися на затухаючий проєкт на фоні зростання територіальної диспропорційності та місцевої автаркізації.

Оптимальною видається побудова політики, яка якнайменше орієнтується на перерозподіл фінансових ресурсів між багатшими та біднішими територіями на основі ручного керування, що є потужним потенційно конфліктогенним чинником. Натомість головне завдання такої політики вбачається у сприянні підвищенню

конкурентоспроможності регіонів і територій на основі розкриття їхнього *внутрішнього потенціалу розвитку*. Це підвищує рівень згуртованості завдяки перспективності взаємодії територій у рамках вирішення цього завдання.

Фактично йдеться про необхідність *реідентифікації регіонів та громад* з урахуванням змін, що відбулися як у їхніх повноваженнях щодо розпорядження ресурсами, так і, що важливо, у наявних технологічних та сучасних організаційних можливостях, які по-новому структурують ресурсний потенціал територій за рівнями доступності та віддачі від його використання. Розширенню доступних джерел економічного зростання сприятиме здійснення на цій основі капіталізації недокапіталізованих ресурсів регіонів, досягнення синергії внутрішньорегіональної та міжрегіональної кооперації.

Потреба реідентифікації різко посилює важливість практичної реалізації *суб'єктності* стратегій розвитку територій шляхом інституційного забезпечення інклюзивності *процесу* стратегування із максимальним залученням до нього основних стейкхолдерів. Регіон та громада мають бути не пасивними реципієнтами положень стратегій, які надходять «згори», а співавторами їх вироблення й реалізації. Усталення механізмів виявлення та врахування інтересів громад, розвитку територій, налагодження взаємодії між громадами як на етапі формування, так і, головне, на етапі реалізації стратегії, формування партисипативних інститутів на рівні громад та регіонів, забезпечення супроводу реалізації стратегій – усе це має стати окремим стратегічним завданням у рамках реалізації сучасної політики регіонального розвитку. Принагідно варто наголосити на вагомому потенціалі впливу на цей процес інноваційних способів організації комунікацій – мережевих програмних продуктів та апаратних рішень, які формують умови для реалізації е-демократії, зокрема е-врядування, раціоналізації використання ресурсів (типу «смартаун») тощо. Сучасні інформаційні технології спроможні забезпечувати моніторинг і транспарентність, оперативність прийняття й виконання рішень, якість і доступність адміністративних послуг. Тому у вимірі громад новітня мережева індустрія набуває управлінської інструментальності.

Своєю чергою досягнення інклюзивності стратегування неможливе без відповідної самоідентифікації цих стейкхолдерів у їх належності до регіональних громад. Тому важливим стратегічним завданням є формування позитивної регіональної ідентичності, що потребує радикального оновлення, ураховуючи всі чинники, які в останнє десятиліття «перемішували» соціальну структуру територіальних спільнот, змінювали їх демографічний склад та кваліфікаційну структуру трудового потенціалу. Належить сформувати нові чинники, завдяки яким людина відчуватиме свою єдність із територією, громадою у довготривалій перспективі. Безперечно, значна роль у цьому належатиме соціальній інженерії – формуванню ідентичностей громад через промоцію локальних історії, культури, стійкість соціальних мікроутворень (на зразок дрібних населених пунктів чи їх частин, учасників креативних індустрій, об'єднань за інтересами тощо). Проте дуже велика частка увпобудові територіальної ідентичності припадає на економічну складову. *Наразі регіональна ідентичність значною мірою перебирає на себе роль традиційних економіко-географічних чинників конкурентоспроможності територій*, які втрачають значущість в умовах зростання мобільності ресурсів для просторового розвитку. Саме вона має забезпечити необхідну гнучкість у виявленні та задіянні ресурсів розвитку, сформувати предметну зацікавленість у дієвості контролю за реалізацією положень стратегій.

Чинна реформа децентралізації відкриває нові можливості для згуртованості громад довкола цілей розвитку, проте доводиться констатувати, що їх використано далеко не повною мірою. Це свідчить про потребу додаткових зусиль задля конвертації досягнутих успіхів від децентралізації повноважень та ресурсів із Центру на місця у нову якість власне *регіонального розвитку*.

Посилення суб'єктності громад розширює можливості підкріплення ефективного управління розвитком на територіальному рівні «знизу» через поширення партнерства бізнесу та громад, еволюцію соціальної відповідальності бізнесу в напрямі заохочення інвестицій у місцевий розвиток. На засадах такого партнерства вибудовується інтегральний соціальний капітал території, який і є необхідним підґрунтям позитивної ідентичності.

Слід зазначити, що на заваді побудові такого партнерства можуть поставати конфлікти різного походження між бізнесом і громадою.

По-перше, конфлікти можуть бути ініційовані *суб'єктивізованою громадою* через прагнення громади (органів самоврядування) отримати у власне розпорядження якнайбільше ресурсів розвитку та поширення внаслідок цього регуляторного пресингу, надміру вимог щодо соціальної відповідальності бізнесу, накладення надто обтяжливих обмежень. Сприйняття надмірності цих обмежень бізнесом та готовність їх приймати залежать від рівня територіальної ідентичності самого цього бізнесу. Проте в основі формування такого роду конфліктів лежать специфічні властивості децентралізації в Україні:

- виключеність бізнесу з числа цільових груп децентралізації, у зв'язку з чим громади не несуть чітких унормованих зобов'язань перед бізнесом, а формування інституційних інструментів підтримки бізнесу на рівні громад відбувається здебільшого стихійно. Такі «доморощені» інструменти нерідко мають вельми обмежену ефективність;

- відчутна детінізуюча роль громад, пов'язана з інституціалізацією в особі громади впливового суб'єкта, який об'єктивно не зацікавлений у «вимиванні» потенційного бюджетного ресурсу, а отже, входить у суперечність з усталеними за попередні періоди практиками нересторованої економічної діяльності;

- становлення громад як спроможного конкурента впливу на ресурси певних територій з боку територіально неідентифікованих олігархічних груп, які мають інше бачення щодо застосування цих ресурсів.

По-друге, джерелом конфлікту може бути *протиставлення інституціалізованого в органах місцевого самоврядування та їх виконавчих структурах керівництва громади та рештою громади*, яка у цьому разі залишається об'єктом, а не суб'єктом територіального розвитку. Попри те, що у таких випадках у громаді зазвичай панують патерналістські настрої, заперечення суб'єктності призводить до накопичення обмеженості розвитку громади, а це врешті й спричиняє конфліктність:

- 1) підпорядкування використання ресурсів громади інтересам екстериторіального великого бізнесу, що може позитивно відбиватися на благоустрої громади, проте негативно – на розвиткові альтернативного дрібного бізнесу;

- 2) активного впливу бізнес-інтересів власних «олігархів» громади, які імітують демократичні процедури самоврядування для просування цих інтересів та недобросовісної конкуренції з іншими підприємцями цієї та інших громад.

Вихід із конфліктів обох типів перебуває в площині реалізації суб'єктності громади на єдиному полі з дрібним і великим бізнесом. Насамперед йдеться про

створення умов для реалізації *людського капіталу громади*. Варто наголосити, що повноцінно цей процес можливо реалізувати лише в разі диверсифікованої локальної економіки, орієнтованої на ендогенний розвиток, яка надає можливості для оптимізації задіяння людського капіталу на засадах смарт-спеціалізації. Зокрема, цьому сприятимуть:

- залучення бізнесу до прийняття рішень на прозорих інституціалізованих засадах, що формує його локальну ідентичність;
- інституціалізація партнерських відносин місцевого самоврядування та бізнесу у вигляді публічно-приватного партнерства, диверсифікації надавачів соціальних та публічних послуг, розвитку соціального підприємництва;
- створення спеціалізованих форм для сприяння розвитку бізнесу та стартапів: індустріальних парків, бізнес-інкубаторів тощо;
- піднесення місцевих інститутів розвитку: агенцій регіонального розвитку, агенцій місцевого розвитку, кооперативних структур тощо.

Успішність реформи децентралізації влади на її наступному етапі має бути закріплена розширенням дієвості громад у впливі на змістовні складники їхнього розвитку шляхом децентралізації на секторальному рівні: у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, енергетики, громадського транспорту, питаннях громадської безпеки тощо, зважаючи на те, що сучасні технології суттєво спрощують локалізацію процесів у цих сферах. Урахування регіонального й територіального вимірів секторальних реформ у зазначених сферах розширює функціональність самих громад, наповнюючи децентралізацію новим змістом. Інтегроване багаторівневе врядування сприяє досягненню *комплементарності* територіального та секторального розвитку.

В умовах інституційної недостатності досить важко забезпечити чіткий адміністративний розподіл компетенцій між рівнями врядування, тобто реалізувати секторальні реформи за вичерпного та повномасштабного контролю за вертикаллю секторального центрального органу виконавчої влади. Інституційна недостатність залишає значну частку невизначеності в поведінці учасників процесу розвитку, тому суб'єкти управління нижчих рівнів мають бути спроможними до гнучких адаптивних дій. **За таких умов оптимальною видається не адміністративна, а саме інституційна модель співпраці між рівнями врядування, і модель секторальної децентралізації зі збільшенням повноважень органів місцевого самоврядування найкращим чином відповідає цій вимозі.** Територіальна та секторальна політика стають ефективнішими у разі їх координації та підпорядкування єдиним цілям та завданням на основі горизонтальної інтеграції управлінських завдань, планів секторального розвитку, діяльності агентств та служб для кожного рівня врядування.

Інтегрованість територіального та секторального підходів продуктивна також для реалізації цілей загальнонаціональної політики, що спрямовується на модернізацію структури економіки, зокрема в секторах промисловості та агровиробництва. Комплексні критерії цілепокладання в цих секторах зумовлюють потребу в консолідації зусиль різноманітних акторів різних рівнів. Тому промислова чи аграрна політика, що проводиться центральною владою, буде недієвою без підтримки на рівні регіональних та місцевих політик. І регіональні, і місцеві громади можуть і повинні увійти до числа дієвих акторів реалізації структурної політики, відповідним чином ретранслюючи дії Центру та впливаючи на зміст цієї політики.

1. Регіони (і це, мабуть, головне) впливають на формування локальних ринків праці. Роль регіону є ключовою в організації професійно-технічної освіти, відповідно і її адаптації до викликів ринку. Водночас регіон може чимало зробити й для коректного прогнозування регіональних ринків праці. Регіон також може сприяти мобільності працівників, формувати регіональне замовлення на підготовку фахівців у закладах вищої освіти (ЗВО), заохочувати партнерство роботодавців та навчальних закладів у підготовці необхідних кадрів тощо.

2. Локальні інвестиції у територіальний розвиток на місцевому та регіональному рівнях формують попит на певні види продукції, що може бути рушієм для виробництва, насамперед цього конкретного регіону. Як приклад – енергозбереження та розвиток індивідуального опалення створюють попит на відповідні будівельні та витратні матеріали, обладнання. А створення комунальних підприємств із переробки сільськогосподарської продукції сприяє агровиробництву на території громади.

3. Регіон може робити визначальний внесок у створення середовища для смарт-спеціалізації. Серед складових частин такого середовища міжнародні експерти виокремлюють: послідовність політики розвитку, що встановлює вимірювані середньострокові цілі, визначає місцеві переваги та вузькі місця, сприяє зміцненню підприємництва; наявність розвинених комунікаційних мереж; розвиток кооперації з іншими регіонами, які мають комплементарні спроможності тощо.

4. У розпорядженні місцевих громад є потужні інструменти для капіталізації локальних ресурсів через відповідний вплив на «екосистему останньої милі». Завдяки будівництву під'їзних шляхів, комунальній інфраструктурі, логістичним потужностям, поліпшенню екологічної ситуації тощо створюються сприятливі умови для залучення інвестицій і зменшення додаткових витрат бізнесу.

5. Важливу роль відіграє створення та забезпечення функціонування місцевих інститутів розвитку – агенцій регіонального та місцевого розвитку, технопарків, індустріальних парків тощо, в рамках яких поширюється інформація про можливості інвестування в розвиток місцевих виробництв, відбувається обмін кращим досвідом, заохочується дрібний бізнес, що базується на місцевих конкурентних перевагах.

6. На рівні регіону можуть відбуватись концентрація та узагальнення специфічних проблем розвитку, які є показовими для цього регіону, з наступним формулюванням вимог щодо комплементарних політик загальнодержавного рівня, які цю кризу можуть долати. Відповідно, регіон може виступити в ролі агрегатора інтересів та потреб розвитку, сформульованих у територіальних громадах.

7. Регіони та громади можуть бути повною мірою залучені до компенсації та послаблення негативних наслідків структурних зрушень як невід'ємної складової частини структурної політики. Йдеться про заходи соціальної підтримки, перепідготовку фахівців, стимулювання створення альтернативних індустрій тощо, що дозволяє послабити ефект «структурної пастки», яка часто блокує впровадження секторальних змін.

Унаслідок повного включення до систем реалізації ключових загальнонаціональних структурних політик і регіони, і громади мають підстави розраховувати на участь у відповідних бюджетних програмах, залучення приватних інвестицій у рамках мотивацій, створених секторальними програмами.

Суттєву роль у контексті територіального розвитку відіграють *локальні продукти*¹⁷⁵. Їх кількість і різноманітність відповідають вимогам сучасних ринків, які орієнтовані на розмаїття та сегментованість пропозиції. До традиційних споживчих властивостей цих продуктів додається імідж території як певний нематеріальний актив, який підвищує вартість продукту, можливо, на рахунок об'єктивно зумовлених унікальних якостей продукції, а можливо, і через інституційно визначений її іміджевий характер. Причому може йтися і про загальний імідж території (екологія, технології тощо) як оптимального місця виробництва загалом «стандартних» продуктів, і про певну усталену ідентичність території як унікального місця виробництва аутентичного продукту.

Ємність місцевих ринків для збуту локальних продуктів є зазвичай вельми обмеженою. Тому важливим є створення можливостей для розширення географії реалізації локальної продукції шляхом спрощення умов для інтернаціоналізації дрібних виробників. У макроекономічному масштабі можливість гнучкішого пристосування до вимог глобальних ринків – додатковий чинник економічного зростання в умовах депресивності глобальної економіки. Тому **активізація місцевих виробництв – потужний актив для розвитку національного виробництва.**

Проте розширення місцевих виробництв також і чинник територіального та регіонального розвитку, можливості віднайдення нових джерел фінансування розвитку території. Це особливо важливо в контексті структурних змін, коли традиційні джерела можуть втрачатись і потребують заміщення. Подібна ситуація в Україні нерідко трапляється у громадах, які після зупинки промислових підприємств опинились у скрутному економічному становищі. Визначальною щодо активізації місцевих виробництв є роль місцевих громад, на яких покладено функції виявлення та підтримання виробництва локальних продуктів, формування та пропагування локальної ідентичності. Йдеться про своєрідний міжнародний брендинг території, який надалі становитиме нематеріальну складову конкурентоспроможності локального продукту, а отже, є певною мірою такою собі «інвестицією» в капіталізацію виробництв локального продукту.

Розвиток комплементарних індустрій у межах громади може сприяти розширенню виробництва локальних продуктів, у перспективі – із формуванням відповідних кластерів. Найчастіше такою комплементарною індустрією може бути внутрішній туризм (у т. ч. сільський «зелений» туризм), який розширює ринки збуту локальних продуктів. Проте, якщо розвивати локальне виробництво на засадах стратегування, варто розглядати й інші подібні індустрії (наприклад, виробництво добрив для агровиробників, або для них же – переробка агропродукції, яка для цього регіону є локальним продуктом).

Підтримка виробництв локальних продуктів перебуває на стику регіональної та структурної політик, тому може і повинна здійснюватися й на загальнонаціональному рівні. Зокрема, такою підтримкою може бути загальнонаціональна політика сприяння підприємству. Також і сприяння інтернаціоналізації малого бізнесу через відповідне спрощення умов виходу на зовнішні ринки, надання технічної допомоги тощо. Держава також може чимало зробити для сприяння брендингу територій, зокрема через відповідну інформаційну, культурну політику, розвиток туризму тощо. В умовах євроінтеграції

¹⁷⁵Під *локальними продуктами* в цьому дослідженні розуміємо продовольчі та непродовольчі продукти (харчові продукти, напої, страви національної кухні, товари місцевих промислів, товари із брендом, який має чітку географічну локалізацію), які виробляються аутентично лише на певній території.

важливою є політико-правова підтримка збереження місцевих брендів та можливості представлення їх на європейському ринку.

Важливою для територіального розвитку видається **консолідація загальнонаціонального, регіонального та місцевого процесів розвитку транспорту та шляхового будівництва**, які посилюють капіталізацію місцевих ресурсів завдяки диверсифікації можливостей їх реалізації через:

- розширення можливостей реалізації продукції, що виробляється в регіоні, завдяки збільшенню припливу споживачів та можливостей вивезення продукції, у т.ч. через діяльність закупівельників;
- повніше використання місцевих ресурсів через кращий доступ інвесторів для розвитку виробництв, поліпшення пропозиції праці (підвіз працівників), постачання проміжних продуктів для місцевих виробництв;
- сприяння поширенню ефектів локального зростання на суміжні території;
- консолідацію громад, сприяння створенню дієвих ОТГ;
- розвиток міжмуніципальної та міжрегіональної співпраці в різних сферах;
- генерування пов'язаних із транспортною галуззю кластерів, які охоплюють виробництво та утримання рухомого складу, інфраструктури, логістику тощо;
- формування або поліпшення транзитного потенціалу територій.

Ситуація, що склалася в Україні внаслідок впливу глобальних ризиків пандемії коронавірусу COVID-2019, розкриває ще один із ракурсів можливої взаємодії регіонів та громад у рамках реалізації загальнонаціональних завдань протиепідемічної стійкості економіки та спільноти. Низка напрямів, які належать до сфери відповідальності місцевих громад, безпосередньо впливають на стан громадського здоров'я (у т.ч. через покращення загальної екологічної ситуації) та поліпшення опірності поширенню пандемії, а тому мають бути включені до загальнонаціональної системи заходів. Йдеться, зокрема, про:

- будівництво, реконструкцію та обладнання закладів первинної та вторинної медицини, у т.ч. з використанням енергоефективних технологій з метою подальшої економії бюджетних коштів;
- проведення протиепідемічного аудиту територій та виявлення основних точок епідемічного ризику;
- підвищення рівня громадського здоров'я; поширення превентивних заходів, формування здорового способу життя; надання психологічної допомоги щодо подолання депресії, пов'язаної з наслідками пандемії; формування культури захисту здоров'я на рівні громади;
- сприяння подоланню специфічних для регіону/громади ризиків для здоров'я та ендемічних захворювань на основі відповідних наукових досліджень чинників громадського здоров'я;
- розвиток муніципального міського та приміського пасажирського транспорту великої місткості та збільшення кількості рухомого складу з додержанням протиепідемічних заходів на тривалій основі, побудова маршрутів з урахуванням потреби в розведенні пасажиропотоків та зменшенні скупченості пасажирів;
- розбудову мереж роздрібної торгівлі продовольчими товарами (у т.ч. облаштування продовольчих ринків для оптимізації збуту продукції місцевих виробників);

- організацію безперебійного постачання якісної питної води та послуг із водовідведення;
- організацію вивезення та переробки твердих побутових відходів;
- розвиток дистанційних механізмів надання адміністративних та фінансових послуг фізичним та юридичним особам для уникнення небажаних скупчень людей;
- зміцнення інституційної та адміністративної спроможності громад щодо оперативного та стратегічно орієнтованого реагування на епідемічні й інші надзвичайні ризики.

В умовах гібридної війни, яку веде проти України Російська Федерація, актуалізується роль регіонів і громад у забезпеченні належного рівня стійкості проти гібридних загроз. У цьому аспекті важливими завданнями є визначення загроз регіонального рівня, розроблення методів боротьби з ними з використанням ресурсів, які доступні місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, у рамках побудови національної системи стійкості. Існує негативний, на жаль, досвід, коли спадкові проблеми окремих областей і територій України відкривали перед агресором можливість застосування широкого інструментарію гібридного впливу, що призвело до трагічних наслідків. У цьому контексті важливим є створення відповідної карти ризиків, що мають як загальнонаціональне, так і регіональне значення та походження, а також вироблення рекомендацій стосовно адекватної відповіді на наявні загрози в рамках загальнонаціональної Стратегії регіонального розвитку та регіональних і місцевих стратегій розвитку. Наприклад, варто згадати проєкт «Паспорт безпеки України», який реалізовувався Національним інститутом стратегічних досліджень спільно із Центром міжнародної безпеки за підтримки Центру інформації та документації НАТО в Україні¹⁷⁶.

У період значної диверсифікації проявів глобалізаційних трендів суттєво зростає залежність якісного характеру впливу цих трендів від процесів та дій, які мають місце на локальному рівні. Децентралізація збільшує можливості громад до ухвалення рішень, орієнтованих на власний розвиток. Зростання спроможності до реалізації власних проєктів розвитку посилює заінтересованість зарубіжних партнерів в участі у таких проєктах у різних форматах: від дорадництва до інвестиційного партнерства. Отже, громади стають самостійними суб'єктами глобалізації, і від їхніх рішень дедалі відчутніше залежатиме залучення у глобалізаційні процеси національної економіки в цілому. Можемо припустити, що дієвість громад є важливим позитивним чинником для побудови позитивних та конструктивних мотивацій для співпраці із зарубіжними партнерами, які нададуть можливість перейти від експлуатації локальних ресурсних потенціалів до проведення довгостроково орієнтованої політики взаємовигідної співпраці. Водночас у позаекономічній сфері розширення повноважень громад може стати джерелом додаткових ризиків у разі, якщо громада стає об'єктом недружніх впливів з боку зарубіжних контрагентів. Зокрема, через провокування проведення етнопатристських, релігійних, соціокультурних, інших сепаратистських настроїв у рішеннях органів місцевого самоврядування. **Тому глобалізаційні тренди, поряд з іншим, посилюють і важливість загальнонаціональної політики згуртованості.**

¹⁷⁶В НІСД відбувся круглий стіл на тему «Паспорт безпеки України 2019: національний та регіональний виміри». URL: <https://niss.gov.ua/news/novini-nisd/v-nisd-vidbuvsya-krugliy-stil-na-temu-pasport-bezpeki-ukraini-2019-nacionalniy-ta>

Зважаючи на посилення ролі міжнародного макрорегіонального співробітництва, важливим є подальший розвиток наявних та пошук нових засобів *транскордонної співпраці* між регіонами та громадами України, з одного боку, та відповідними суб'єктами країн – членів ЄС (українах Центрально-Східної Європи) – з іншого. У цьому процесі важливо розглядати місцеві громади не лише як самоврядні одиниці, але і як потенційні локальні точки соціально-економічного зростання. Причому можливість розвивати міжмуніципальне співробітництво дозволяє зміцнювати потужність вітчизняних учасників партнерства, робить його привабливішим для масштабніших економічних проєктів.

Стратегічне значення соціально-економічних та культурних зв'язків між прикордонними регіонами Західної України та територіями сусідніх країн – членів ЄС (як чинника підвищення рівня конкурентоспроможності громад та регіонів, а також як драйвера посилення процесів євроінтеграції) спонукає до використання найбільш перспективних механізмів розкриття потенціалу транскордонної взаємодії за напрямками:

- *використання можливостей створення й розвитку міжнародних кластерів*¹⁷⁷ (наприклад, асоціація «Тиса» в Закарпатській області), що відкриває широкий спектр засобів практичного впровадження кластерних проєктів у туристично-рекреаційній, природоохоронній, науково-інноваційній та інших сферах, а також надає можливість проводити спільне просторове планування розвитку територій прикордонних областей України та країн Центрально-Східної Європи. З одного боку, це уможливило стимулювання розвитку прикордонних територій із залученням зовнішнього фінансування місцевих ініціатив (включно із фондів ЄС), з іншого – є одним із чинників зближення України з країнами – членами ЄС;

- *створення у відповідних регіонах «преференційних зон»*¹⁷⁸. Практика їх створення у транскордонному просторі (наприклад, С(В)ЕЗ «Закарпаття», С(В)ЕЗ «Курортполіс Трускавець», різні ТПП Волинської області) доводить їхню привабливість для іноземних інвестиційних проєктів, які були реалізовані: «UNGWIRE» (Угорщина), «Yazaki» (Японія), «Jabil» (США), «Volkswagen-EuroCar» (Німеччина) та ін.

Особливу увагу слід приділити ініціативам, спрямованим на вдосконалення прикордонної інфраструктури та оптимізацію митних процедур (особливо в Закарпатській області, яка межує із чотирма країнами – членами ЄС; Чернівецькій та Одеській областях на українсько-румунсько-молдовській ділянці кордону).

Невід'ємним компонентом розкриття потенціалу громад та регіону є популяризація та координація їх участі в операційних програмах транскордонного співробітництва¹⁷⁹, конкурсах ініціатив місцевих громад¹⁸⁰, зважаючи перш за все на недостатній рівень обізнаності учасників транскордонного співробітництва України у питаннях підготовки проєктних документів або аплікаційних форм/конкурсних заявок під час їх подання на участь у конкурсі грантів чи для отримання міжнародної допомоги в рамках операційних програм транскордонного співробітництва.

¹⁷⁷ Як форми міжнародної економічної взаємодії господарських суб'єктів, які локалізовані на транскордонних територіях двох або більше держав-сусідів.

¹⁷⁸ Як територій, де запроваджено спрощені умови торгівлі та економічної діяльності.

¹⁷⁹ Наприклад, актуальна Програма транскордонного співробітництва «Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна» 2014–2020.

¹⁸⁰ Наприклад, конкурс ініціатив місцевих карпатських громад у межах проєкту «Карпатська мережа регіонального розвитку».

Особливо перспективними є ініціативи в освітній та науковій сферах, що включатимуть міжрегіональні наукові проекти (перш за все орієнтовані на дослідження актуальних та спільних для сусідніх регіонів проблем). Розкриття можливостей громади та регіону у сфері інноваційного розвитку, серед іншого, можливе за умови стимулювання інжинірингового¹⁸¹ забезпечення транскордонних економічних та наукових зв'язків, сприяння формуванню українсько-європейських наукових зв'язків, також і проведенню симпозіумів, конференцій, міжнародних шкіл, мовних курсів, створенню умов для наукового туризму для вітчизняних та зарубіжних учених, освітян, фахівців.

Транскордонна співпраця реалізується й у проведенні культурних заходів (етнофестивалів, ярмарків тощо). Це, крім усього іншого, дає можливість краще інтегрувати громади національних меншин в український соціокультурний простір, послаблюючи ризики міжетнічних/міжнаціональних конфліктів у прикордонних поліетнічних регіонах.

Формування суб'єктності громад дозволяє розглядати їх як важливих акторів у сфері впровадження ключових пріоритетів зовнішньої політики, і насамперед – стратегії європейської інтеграції. Важливо підкреслити, що процес інтернаціоналізації громад має відбуватись у чіткій взаємодії з *євроінтеграційними зобов'язаннями України*. Насамперед ідеться про пріоритети Глави 27 «Транскордонне та регіональне співробітництво» Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

У положеннях зазначеної Глави вказано, що «Сторони підтримують та посилюють залучення місцевих та регіональних органів влади до транскордонного та регіонального співробітництва та відповідних управлінських структур із метою посилення співробітництва шляхом створення сприятливої законодавчої бази, підтримки та *нарощування потенціалу розвитку*, а також забезпечення зміцнення транскордонних та регіональних економічних зв'язків та ділового партнерства» (стаття 447).

Цю статтю слід трактувати ширше, ніж просто зобов'язання щодо відповідної комунікації між інституціями України та ЄС. У ній – потенціал для поглибленого узгодження нормативно-правової бази стосовно регіонального розвитку між Україною та Євросоюзом, впровадження європейських засад адміністративно-територіального устрою, нової регіональної політики та Політики зближення. Це стосується як забезпечення передбачуваного та прозорого фінансування регіонального розвитку, так і інституційного забезпечення державної підтримки пріоритетних напрямів місцевого розвитку в рамках злагодженої системи багаторівневого управління. Тому в стратегуванні регіонального розвитку важливо напрацювати та освоїти адекватний інструментарій підтримки місцевого розвитку відповідно до кращих практик країн ЄС.

Однією з можливих форм інституційної організації інтернаціоналізації регіональних та місцевих громад може стати створення *регіональних офісів з євроінтеграції*. Наразі найважливішим є адекватно вибудувати завдання таких інститутів, якими насамперед мають бути: сприяння освоєнню інструментів, впровадження котрих відбувається у процесі імплементації Угоди про асоціацію України та ЄС, координація дій з цього приводу на регіональному рівні та комунікації з Центром. Не менше значення має сприяння надолуженню відставань щодо імплементації Угоди про асоціацію на регіональному рівні. Згідно із моніторингом Уряду України наразі найбільше відставання в реалізації Угоди спостерігається в залежних від компетенцій регіонів та громад напрямах: громадському

¹⁸¹Ідеться про проектування наукової або господарської діяльності громад, розроблення технічних документів, післяпроектний супровід.

здоров'ї, сільському господарстві, транспорті та інфраструктурі, соціальній політиці, екології, захисті прав споживачів. Нарешті, дуже важливою є робота з локальними спільнотами – ОТГ, громадськими та самоврядними організаціями щодо запровадження їх інституційної готовності до євроінтеграції. Вона полягає в адекватному розумінні суті та необхідності впровадження європейських норм та регуляцій, правил поведінки та взаємодії як необхідного підґрунтя для реалізації суспільних очікувань від євроінтеграції – послідовного просування до європейських якості та рівня життя. Важливу роль у процесах євроінтеграції відіграє комунікація між країнам на рівні муніципалітетів. Практика реалізації Громадською організацією «Польсько-українська аграрна асоціація» спільно із Харківським Центром розвитку місцевого самоврядування та Генконсульством Республіки Польща у м. Харкові навчальних візитів представників органів місцевого самоврядування Харківщини до гмін республіки Польща для вивчення досвіду їх діяльності демонструє тенденцію до зміни свідомості представників громад та їх готовності для подальшого втілення реформ на своїх територіях¹⁸².

7.2. Фінансова децентралізація як чинник регіонального розвитку

Упровадження децентралізації як інструменту державної регіональної політики має на меті змінити систему управління громадами та систему адміністративно-територіального устрою країни, а також досягти покращення становища громадян незалежно від місця їх проживання. Проголошена спрямованість такого інструменту на вирішення питань регіонального та місцевого розвитку означає, що в суспільстві існують очікування відповідних ефектів уже в короткостроковій перспективі: децентралізація на користь громад змінює розподіл повноважень, запроваджує механізми акумулювання бюджетних ресурсів; громади мають більше можливостей реалізовувати власні стратегії розвитку, спираючись на організаційний та матеріально-фінансовий потенціал. Отже, значно актуалізується *питання формування підходів* до оцінювання впливу децентралізації на соціально-економічний розвиток регіонів.

У цьому ж контексті постає й питання щодо можливості оцінити, якою мірою покращення показників соціально-економічного розвитку регіону відбулося за рахунок синергетичного ефекту від об'єднання громад, збільшення доступності послуг та децентралізації управління ресурсами і майном. Статистично вплив децентралізації на макроекономічні показники можна виміряти лише за результатами зміни показників соціально-економічного розвитку регіонів і від них – зміни макроекономічних показників. Зокрема, R. Ezcurra і A. Rodriguez-Pose¹⁸³ досліджують зв'язок між децентралізацією та різними показниками: змінами у ВВП на одну особу й територіальними нерівномірностями.

Низка досліджень свідчить про неоднозначність впливу децентралізації на соціально-економічний розвиток. Найчастіше обернена кореляція між децентралізацією та економічним зростанням спостерігається в країнах із транзитивною економікою або тих,

¹⁸² Як пройшов тиждень навчання у Польщі? URL: <http://vodolaga-gromada.gov.ua/news/id/2711?fbclid=IwAR24ln47AftHuCQ6uCQXHWrrcv88j0N7ggdYhUsaFuvoep8GZaQsyggIOOQ>

¹⁸³ Ezcurra, R. & Rodriguez-Pose, A. (2013). Political Decentralization, Economic Growth and Regional Disparities in the OECD. *Regional Studies*. 47 (3) (pp. 388–401). URL: <http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2012.731046>

що розвиваються¹⁸⁴. Фактори негативного впливу фіскальної децентралізації на економічне зростання країн дослідниками об'єднано у чотири групи. По-перше, позитивні ефекти на розвиток економіки забезпечуються не так перерозподілом бюджетних видатків між рівнями управління, як зростанням частки капітальних видатків. Підвищення рівня децентралізації може супроводжуватися зростанням видатків на поточні статті, але не на розвиток інфраструктури та стимулювання економічної активності територій. Це може призвести до зниження темпів зростання, навіть якщо цільове призначення видатків є оптимальним. По-друге, зниження темпів зростання економіки може бути результатом нарощення доходів нижчих рівнів управління за рахунок додаткового податкового навантаження на суб'єкти бізнесу, а не за рахунок перерозподілу бюджетного ресурсу. По-третє, ефективність фіскальної децентралізації може бути суттєво нижчою у країнах із нижчим рівнем розвитку демократії, оскільки повноваження органів місцевого самоврядування в ухваленні рішень може обмежуватися центральним урядом. Насамкінець, на практиці органи місцевого самоврядування можуть не реагувати на переваги та потреби місцевих громадян унаслідок недосконалостей місцевих виборів.

Результати досліджень окремих експертів¹⁸⁵ щодо впливу фінансової децентралізації на соціально-економічний розвиток регіонів свідчать про те, що прямого зв'язку показників бюджетної децентралізації та зміни валового регіонального продукту не існує. Слід, проте, зважати на малий часовий проміжок, що пройшов від започаткування активної фази децентралізації: навіть десятирічного періоду може виявитися замало для дослідження зв'язку між децентралізацією та показниками розвитку регіонів і, тим більше, країни.

Водночас необхідно констатувати, що результати децентралізації проявляються одразу в покращенні соціально-економічного становища громад як наслідок фінансової та секторальної децентралізації. Відбувається збільшення кількості дохідних джерел та надходжень від них; зростає рівень доступності послуг; збільшується кількість проєктів, що реалізуються за кошти Державного фонду регіонального розвитку; спостерігається загальне видиме покращення соціально-економічного становища громад, що проявляється, зокрема, в оновленні місцевої інфраструктури, побудові об'єктів соціального призначення тощо.

Рівень фінансової забезпеченості об'єднаних громад і надалі залишається одним із головних аспектів у питаннях визначення їхньої спроможності забезпечувати виконання завдань і функцій, якими вони наділені. **Безумовно, спроможність громади вимірюється багатьма чинниками та параметрами, проте фундаментальним компонентом її життєдіяльності є фінансові ресурси.** Ефективність виконання місцевими органами

¹⁸⁴Сторонянська І. З., Патицька Х. О. Адміністративно-фінансова децентралізація: цілі реформи та результати першого етапу. *Регіональна економіка*. 2019. № 1. С. 3–13; Boex, J., & Edwards, B. (2016). The (Mis-) Measurement of Fiscal Decentralization in Developing and Transition Countries: Accounting for Devolved and Nondevolved Local Public Sector Spending. *Public Finance Review*. Vol. 44(6) (pp. 788-810); Olsen, H. B. (2007). Decentralization and local governance. Module 1: Definitions and concepts. November (26 p.). URL: http://www.eda.admin.ch/dam/deza/en/documents/publikationen/Diverses/167288-decentralisation-local-governance_EN.pdf; Shah, A. (2004). Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies Progress, Problems, and the Promise. *World Bank Policy Research Working Papers*. Paper 3282. April (47 p.). URL: http://documents.worldbank.org/curated/en/127931468764991332/118518322_20041117173539/additional/wps3282-decentralization.pdf; Tromme, M., & Volintiru, C. (2018). Corruption Risks at the Local Level in the EU and EU Periphery Countries (22 p.). *OECD Website*. URL: <http://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/academic-papers/Tromme.pdf>; The Challenge of Fiscal Decentralization in Transition Countries. (2002). *International Monetary Fund: Website*. June 1. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/The-Challenge-of-Fiscal-Decentralization-in-Transition-Countries-15843>

¹⁸⁵Юрченко К. Г. Вплив фінансової децентралізації на соціально-економічний розвиток регіонів: аналіт. записка. Київ : НІСД, 2016. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2016-12/fin_decent-80fc9.pdf

децентралізованих функцій, серед іншого, залежить від обсягів доходів, які отримуються на відповідній території, або від суми коштів, що надається центральною владою на виконання делегованих повноважень.

У загальному плані основними складовими частинами реформування місцевого самоврядування вважаються передавання повноважень від центру до найнижчого місцевого рівня і, відповідно до цих переданих повноважень, передавання фінансових ресурсів та забезпечення відповідного контролю з боку держави за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Нині згідно зі змінами, внесеними до Податкового та Бюджетного кодексів України¹⁸⁶, основними податками, які наповнюють місцеві бюджети міст, районів та ОТГ, визначено такі: 60 % ПДФО (податку на доходи фізичних осіб); 5 % акцизного податку з реалізації підакцизних товарів; 100 % єдиного податку; 100 % податку на майно (нерухомість, землю, транспорт); 100 % плати за землю; 100 % податку на прибуток підприємств комунальної власності; 100 % плати за надання адміністративних послуг; 25 % екологічного податку.

Таким чином, на кінець 2018 р. частка власних доходів місцевих бюджетів (загальний фонд) у ВВП становила 6,6 %. У 2019 р. передбачалося її збільшення до 6,8 %¹⁸⁷. При цьому значна частина ОТГ є дотаційними, вони отримують додаткові кошти (дотації) для приведення власних бюджетів до фінансово спроможних.

У той же час фінансова децентралізація ставить перед громадами низку проблем, для подолання яких необхідно здійснити певні додаткові кроки, зокрема:

- досягнути підвищення ефективності місцевих податків та зборів (важливим є факт не тільки отримання фінансових коштів, а також їх використання);
- внести певні зміни в адміністрування цих податків (перерозподіл отриманих коштів між органами їх отримання та використання – державою та органами місцевого самоврядування);
- уточнити умови створення та використання коштів спеціальних фондів;
- вирішити проблеми контролю повноти, своєчасності та достовірності отриманих фінансових податкових надходжень.

Основними кількісними показниками децентралізації вважаються: частка доходів, які перебувають у розпорядженні місцевих органів (до передавання трансфертів із державного бюджету), і частка видатків, які здійснюються на субрегіональному та місцевому рівнях управління, у консолідованому бюджеті держави.

Обсяги фінансових ресурсів, які перебувають у розпорядженні місцевих органів (ураховуючи міжбюджетні трансферти), упродовж десяти років (2007–2017 рр.) зросли з 107,1 млрд грн до 502,1 млрд грн, або у 4,7 рази.

У 2019 р. доходи місцевих бюджетів збільшились у всіх регіонах: від 8,8 % – в Одеській області до 18,7 % – у м. Києві; в середньому по Україні показник приросту становив 15,8 %.

¹⁸⁶Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від № 79-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19>; Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів щодо податкової реформи: Закон України від 28.12.2018 № 71-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-19>;

¹⁸⁷Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування (станом на 10 листопада 2019 року). URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/494/10.11.2019.pdf>

За січень–грудень 2019 р. до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 275 млрд грн. Приріст надходжень до загального фонду проти січня–грудня 2018 р. (у зіставних умовах та без урахування непідконтрольних територій) становив 17,6 %, або + 41 млрд грн. Урядом України згідно із бюджетним законодавством станом на 01 січня 2020 р. забезпечено перерахування міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам в обсязі 245 млрд грн, що становить 95,8 % від передбачених розписом асигнувань на січень–грудень 2019 р.¹⁸⁸.

За січень–квітень 2020 р. до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 86 млрд грн. Приріст надходжень до загального фонду проти січня–квітня минулого року становив 3,4 %, або + 2,9 млрд грн¹⁸⁹.

Разом із тим обсяг власних доходів (без урахування міжбюджетних трансфертів) за цей період часу зростав дещо нижчими темпами (із 62,4 млрд грн до 229,5 млрд грн), а саме в 4,4 раза. Це свідчить про збереження залежності від державної підтримки та відсутності фінансової спроможності місцевих бюджетів лише власними ресурсами вирішити першочергові проблеми розвитку території. Повільна трансформація структури доходів місцевих бюджетів на користь власних ресурсів є суттєвим викликом процесам децентралізації, оскільки за час розгортання реформи децентралізації темпи зростання обсягів фінансових ресурсів перевищують темпи зростання власних доходів бюджетів.

У *табл. 7.1* представлено динаміку доходів усіх рівнів місцевого самоврядування (податкові, неподаткові надходження та міжбюджетні трансферти) на одну особу з часу запровадження реформ у 2014 р.

Таблиця 7.1

Доходи органів місцевого самоврядування на одну особу та показники їх приросту в 2014–2018 рр., грн

Рівні місцевого самоврядування	Роки					Показники приросту до попереднього року, %				
	2014	2015	2016	2017	2018	2015/2014	2016/2015	2017/2016	2018/2017	2019/2018
Області	2555	2070	1862	2699	2769	-19	-10	45	3	8
Райони	7444	6896	8256	10559	11529	-7	20	28	9	55
Міста	9272	9139	10524	12040	12832	-1	15	14	7	38
ОТГ			6355	6501	7950			2	22	25
Громади	1301	1125	1547	1754	1803	-14	37	13	3	39

Джерело: складено на основі даних SKL International¹⁹⁰

Дані таблиці свідчать про те, що в 2018 р. доходи районів на одну особу зростали набагато стрімкіше, ніж доходи міст обласного значення. Доходи ОТГ на одну особу також зростали, проте меншими темпами.

Можна виокремити деякі тенденції та оцінити ступінь впливу окремих чинників на ефективність діяльності об'єднаних територіальних громад, скориставшись підсумками

¹⁸⁸Довідка щодо стану виконання місцевих бюджетів. URL: <https://mof.gov.ua/storage/files.pdf>

¹⁸⁹Там само.

¹⁹⁰SKL International. URL: <http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2019/11/PolicyBrief-UKR-FINAL.pdf>

діяльності цих територіальних громад за 2019 р. (місцевих бюджетів 806 ОТГ) та окремими фінансовими показниками¹⁹¹.

1. Усього за підсумками 2019 р. до бюджетів 806 громад надійшло 39,4 млрд гривень, а видатків із загального фонду бюджетів ОТГ було проведено на суму 57 млрд грн. За показником доходів населення на одну особу (співвідношення обсягу надходжень доходів загального фонду без трансфертів до кількості жителів відповідної ОТГ), який характеризує фінансовий потенціал ОТГ, та спроможністю забезпечувати громаду за рахунок ресурсів, що генеруються виключно на її території, середній у всіх ОТГ дохід становить 4737,7 грн/особу. Перевищено цей показник у 266 ОТГ (33 %), найбільшу кількість із яких становлять громади з населенням до 5 тис. осіб (108 громад) та від 5 до 10 тис. осіб (81 громада), а також ОТГ міст обласного значення (при цьому в 50 % ОТГ міст обласного значення цей показник перевищує середній майже на третину).

2. Найвищі показники обсягів власних доходів у середньому на одну ОТГ мають ОТГ – міста обласного значення (418,5 млн грн) та ОТГ з чисельністю населення понад 15 тис. осіб (власні доходи у них на одну ОТГ в середньому становлять 87,2 млн грн). Найнижче середнє значення цього показника для ОТГ із населенням менше 5 тис. осіб – лише 16,2 млн грн.

3. Розрахунки за показником «рівень дотаційності бюджетів» (співвідношення обсягу базової чи реверсної дотації до суми доходів загального фонду ОТГ без урахування субвенцій із державного бюджету) свідчать, що найменш залежними від дотацій із державного бюджету є громади – міста обласного значення: серед 28 таких ОТГ найвищий рівень дотаційності становить лише 9,1 %.

4. Обсяги капітальних видатків відображують спроможність ОТГ забезпечувати соціально-економічний розвиток, можливості для реалізації проектів інфраструктурного розвитку, створення матеріальних активів або отримання відповідного соціального ефекту. Найкращі результати за цими показниками мають ОТГ – міста обласного значення. За підсумками 2019 р. із бюджетів 806 ОТГ було проведено капітальних видатків на суму 12,8 млрд грн. Середній обсяг видатків у всіх 806 ОТГ із розрахунку на одного жителя становив 1546,6 грн. Найкращі досягнення за цим критерієм – у групі ОТГ із кількістю населення до 5 тис. осіб (до цієї групи входить Сенчанська ОТГ, яка має найвищий в Україні результат за цим показником – 15 398,1 грн, що в 10 разів перевищує середній обсяг) та ОТГ міст обласного значення.

Фінансова децентралізація в Україні суттєво прискорила динаміку інвестиційної діяльності.

Важливим позитивним результатом реформи міжбюджетних відносин є щорічне збільшення інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів. Після різкого спаду інвестиційної активності в 2014 р. (обсяг капітальних інвестицій зменшився на 12,2 %, а обсяг інвестицій, профінансованих за кошти державного і місцевих бюджетів, – на 33,3 %), у наступних роках відбулося її зростання, динамічніше – із бюджетних джерел (у 2015–2017 рр. капітальні інвестиції в Україні у середньому зросли на 26,9 %; індекс приросту інвестицій,

¹⁹¹ Підсумки виконання місцевих бюджетів 806 ОТГ за січень–вересень 2019 р. та дані експертів Програми «U-LEAD з Європою» та SKL International. URL: <https://openbudget.gov.ua>; <https://decentralization.gov.ua/news/11877>

профінансованих за кошти бюджетів, становив 190,9 %, зокрема із місцевих бюджетів – 194,7 %, із державного бюджету – 183,9 %) ¹⁹².

За даними Держстату, у 2018 р. частка коштів місцевих бюджетів у структурі капітальних інвестицій становила 8,7 % до загального обсягу всіх джерел фінансування, а в 2019 р. цей показник збільшився і становив 9,6 %. У цьому ж році зросли обсяги інвестицій, які залучаються в регіональній економіці: капітальні інвестиції зросли в 21 регіоні та загалом в Україні (індекс – 116,4 %); прямі іноземні інвестиції зросли в 23 регіонах загалом в Україні (індекс – 108,8 %). У 2019 р. підприємствами та організаціями країни за рахунок усіх джерел фінансування було освоєно майже 584,4 млрд грн капітальних інвестицій.

Найбільше в 2019 р. обсяги капітальних інвестицій зросли у Волинській (+ 74,2 %), Херсонській (+ 66,1 %), Миколаївській (+ 40,1 %), Полтавській (+ 39,7 %) та Київській (+ 33,4 %) областях. Зменшення обсягу освоєних капітальних інвестицій мало місце у 4 регіонах: від -1,6 % у Вінницькій області до -5,8 % – у Хмельницькій ¹⁹³.

При цьому територіальна диспропорція щодо обсягів капітальних інвестицій на одну особу зменшилася проти січня–грудня 2018 р. (51,6 раза) і становила 46,8 раза (максимальне значення в 2019 р. спостерігалось в м. Києві – 60 992,6 грн, мінімальне – у Луганській області – 1303 грн).

У регіонах частка коштів місцевих бюджетів у структурі капітальних інвестицій в 2019 р. перевищила 10 % у 9 областях (проти 12 – у 2016 р., 7 – у 2015 р. і жодної – у 2014 р.). Найвищою ця частка була в Луганській, Одеській і Харківській областях, а найменшою – у Київській області (4,5 %). У підсумку, частка коштів місцевих бюджетів у структурі капітальних інвестицій в 2019 р. в середньому становила 9,1 % до загального обсягу. Такий структурний показник водночас свідчить про слабкий мультиплікуючий ефект інвестицій із місцевих бюджетів: вирішуючи питання стосовно облаштування життя громад, вони не підвищують належним чином привабливість територій для приватного інвестування.

Частка витрат на інвестиції є показником відносно стабільного фінансового становища органів місцевого самоврядування.

Так, органи місцевого самоврядування, які можуть виділяти велику частку своїх видатків на інвестиції, перебувають у кращих умовах, ніж ті, які не мають такої змоги. Місто Київ демонструє дуже успішні результати за останні три роки. Зокрема, столиці вдалося збільшити частки витрат на інвестиції із 33 до 40 % у структурі загальних видатків, при цьому збільшивши показники інвестицій у розрахунку на одного жителя із 4000 до 6700 грн. Також варто відзначити, що в 2019 р. загальні витрати на інвестиції в Києві становили майже 60 % від загальних витрат на інвестиції в містах обласного значення (30,86 млрд грн).

Упродовж років децентралізації новостворені ОТГ мали можливість спрямовувати третину своїх видатків на інвестиції, що є дуже хорошим рівнем, проте його було досягнуто завдяки інвестиційним грантам, які Уряд надавав для стимулювання об'єднання. У 2017 р. величина цих інвестиційних грантів зменшилася (відносно кількості нових ОТГ), і ця тенденція тривала в 2018–2019 рр. Станом на 01.01.2020 р. в середньому по всіх ОТГ рівень

¹⁹²Територіальний розвиток і регіональна політика : наук. доп. / ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долішнього НАН України». URL: <http://ird.gov.ua/irdp/p20180701.pdf>

¹⁹³Міністерство розвитку громад та територій України / офіц. сайт. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/derzhavna-rehional-na-polityka/monitorynh/monitorynh-monitorynh/rejtingova-otsinka-regioniv/analiz-soczialno-ekonomichnogo-rozvy/>

капітальних видатків становив лише 18 %, у розрахунку на одного жителя скоротився майже на 30 %¹⁹⁴. Значно нижчі за середній рівень капітальні видатки в ОТГ міст обласного значення (15,7 %). Крім того, майже у 17 % ОТГ рівень капітальних видатків у 2019 р. не перевищив 10 %, а серед ОТГ міст обласного значення нижче відмітки 10 % капітальних видатків опинилися 44 % з 28 ОТГ, що входять до цієї групи.

Також процеси децентралізації мали вплив на суттєве зростання видатків на *економічну діяльність*. Наслідком стало збільшення їх частки в структурі видатків у середньому в Україні до 12 % – у 2017 р. проти 4,95 % – у 2014 р.

У 2019 р. обсяг капітальних видатків становив 99,8 млрд грн, що на 8,7 млрд грн, або 9,5 %, більше порівняно з відповідним періодом попереднього року. Частка капітальних видатків у загальному обсязі видатків місцевих бюджетів (загальний та спеціальний фонди разом) збільшилася проти 2018 р. на 1,6 % та становила 17,6 % (*для порівняння*: у 2016–2017 рр. частка капітальних видатків становила 15 %, у 2015 р. – 11,5 %, а в 2013–2014 рр. – лише 6,5 та 6,2 % відповідно)¹⁹⁵.

Збільшення видатків на економічну діяльність покликане стимулювати зростання економіки регіонів. Одним із вагомих критеріїв ефективності адміністративно-фінансової децентралізації було визначено переважання індексу зростання обсягу реалізованої продукції (товарів, послуг) суб'єктів господарювання над індексом зростання видатків на економічну діяльність. Незважаючи на інтенсивне збільшення з 2015 р. видатків на економічну діяльність, вони не мали відчутного впливу на регіони передусім через незначні обсяги.

Наведені дані свідчать про значну диференціацію у ресурсній забезпеченості громад, що відповідним чином позначається на якості та обсягах публічних послуг, які отримують громадяни на різних територіях. Своєю чергою, кінцевою метою децентралізації та головним завданням державної економічної та соціальної політики повинно бути сприяння підвищенню фінансового потенціалу територій. Проте одним з оптимальних варіантів подальшого розвитку для громад із низькими показниками фінансової спроможності є їх приєднання до інших територіальних громад та створення більшої за площею і чисельністю ОТГ. Таке об'єднання надасть можливість оптимізувати територіальну структуру місцевих рад, підвищити ефективність управління територією, покращити інвестиційну привабливість (за рахунок наявності більшої території та більшої кількості трудових ресурсів) і підвищити рівень доцільності капіталовкладень у громаду.

Зміцнення місцевих бюджетів через зміну перерозподілу окремих податкових надходжень (ренти на видобуток, екологічного податку). Важливе значення для бюджетів громад мають рента на видобуток вуглеводнів та екологічний податок.

Децентралізація ренти. Одним із джерел наповнення місцевих бюджетів та бюджетів ОТГ є рентні платежі. Відповідно до Закону України, що стосується децентралізації ренти на видобуток вуглеводнів¹⁹⁶, передбачається такий розподіл: 95 %

¹⁹⁴ Реформа врядування на субнаціональному рівні та фінанси органів місцевого самоврядування в Україні: 2014-2018 : звіт / Левітас Т., Джикіч Я. SKL International/SIDA, жовтень 2019. URL: <http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2019/11/PolicyBrief-UKR-FINAL.pdf>

¹⁹⁵ Асоціація міст України : офіц. сайт. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/minfin-zvituye-pro-derzhavnyy-byudzheth-ukrayiny-za-2019-rik-u-interaktyvnomu-rezhymi>

¹⁹⁶ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату : Закон України від 20.12.2016 № 1793-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1793-19>

ренти надходить до державного бюджету, 5 % – розподіляється між місцевими бюджетами різних рівнів. До бюджету ОТГ, на території якої ведеться видобуток, надходить 3 % рентної плати, 2 % зараховується до обласного бюджету. Відповідно, у районний бюджет в цьому випадку не зараховується нічого. Якщо видобуток ведеться не на території ОТГ, то розподіл ренти відбувається так: 2 % надходить у обласний бюджет, іще 2 % – у районі бюджети та 1 % – до бюджетів сільрад. Водночас, за оцінками програми DOBRE (USAID), надходження від екологічного податку та рентної плати для звичайних громад становили менше ніж 1 % у більшості з 50 громад, що досліджувалися¹⁹⁷.

Нововведення щодо децентралізації ренти уможливили суттєво збільшити дохідну частину місцевих бюджетів у районах, на території яких ведеться видобуток вуглеводнів. Так, за даними Міністерства фінансів України, тільки за січень–травень 2019 р. нафтогазові компанії сплатили до місцевих бюджетів 906,9 млн грн ренти. Зокрема, видобуток природного газу приніс місцевим громадам 719,7 млн грн, видобуток нафти – 128 млн грн, видобуток газового конденсату – 59,214 млн грн¹⁹⁸.

У розрізі громад можна навести дані Харківського ЦРМС: за результатами виконання бюджетів у 2018 р. серед уже створених ОТГ найбільшу частку рентних платежів у структурі доходів місцевих бюджетів мали Чкалівська (28,5 %), Нововодолазька (18,7 %) та Наталинська (12,9%) ОТГ Харківської області. Серед громад, які перейшли на прямі міжбюджетні відносини в 2019 р., частка рентних платежів згідно із плановими показниками на 2019 р. мала становити 72 % від загальних доходів місцевого бюджету Старовірівської ОТГ¹⁹⁹.

Ще в одному регіоні з інтенсивним видобутком вуглеводнів, а саме в Полтавській області, ТОВ «ДТЕК Нафтогаз» за три квартали 2019 р. було сплачено 53 млн грн ренти, у т. ч.: 21,18 млн грн – у Полтавський обласний бюджет; 4,86 млн грн – у бюджет Мачухівської ОТГ; 3,37 млн грн – у бюджет Савинцівської сільради; 5,60 млн грн – у бюджет Ковалівської сільради; 6,74 млн грн – у Миргородський районний бюджет; 11,20 млн грн – у Шишацький районний бюджет²⁰⁰.

Громади можуть використати ці кошти як для реалізації проєктів з енергоефективності, так і для інших, важливих для громади проєктів, зокрема щодо підвищення якості медичних та освітніх послуг чи інфраструктурних (ремонт доріг тощо).

До основних проблемних питань щодо нарахування та використання рентних платежів слід зарахувати: 1) прозорість та відкритість даних щодо видобутку (надходження рентних платежів напряму залежить від обсягів видобутку, які, своєю чергою, значним чином залежать від технічних, технологічних чинників та ризиків і не завжди точно можуть бути прогнозовані); 2) напрями та механізми використання отриманих рентних платежів (рентні платежі надходять до загального фонду місцевих бюджетів і можуть бути використані на будь-які потреби громади).

¹⁹⁷Прихований клондайк: як розкрити потенціал бюджетів об'єднаних територіальних громад / VoxUkraine. URL: <https://voxukraine.org/uk/prihovaniy-klondajk-yak-rozkriti-potentsial-byudzhety-ob-yednanih-teritorialnih-gromad/>

¹⁹⁸Громади отримали майже 1 млрд гривень ренти / Українська енергетика. URL: <http://ua-energy.org/uk/posts/hromady-otrymaly-maizhe-1-mlrd-hryven-renty>

¹⁹⁹Децентралізація ренти - 2019: планування та ефективне використання / Харківський ЦРМС. URL: <http://lgdc.org.ua/branch/19/decentralizaciya-renty-2019-planuvannya-ta-efektyvne-vykorystannya>

²⁰⁰«ДТЕК Нафтогаз» сплатив 53 млн грн ренти до місцевих бюджетів Полтавщини за 9 місяців 2019 року / Полтавщина : інтернет-видання. URL: <https://poltava.to/project/5693/>

Тому успішне подальше просування децентралізації в частині отримання та подальшого використання рентних платежів полягає як у просуванні загальнодержавних процесів відкритості та прозорості у видобувних галузях (Ініціатива прозорості видобувних галузей (ІПВГ)²⁰¹) та залучення до цих процесів місцевих громад, так і подальшого вдосконалення Бюджетного кодексу України в частині доцільності зарахування ренти на видобуток до спеціальних фондів місцевих бюджетів з метою їх ефективного та цілеспрямованого використання.

Екологічний податок. Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 22 листопада 2018 р. № 2621-VIII змінено склад доходів Державного бюджету України, що визначений статтею 29 Бюджетного кодексу України, у частині розподілу між бюджетами коштів від екологічного податку.

Довідково

Відповідно до пункту 14.1.57 Податкового кодексу України, екологічний податок – це загальнодержавний обов'язковий платіж, що справляється з фактичних обсягів викидів у атмосферне повітря, скидів у водні об'єкти забруднюючих речовин, розміщення відходів, фактичного обсягу радіоактивних відходів, що тимчасово зберігаються їх виробниками, фактичного обсягу утворених радіоактивних відходів та з фактичного обсягу радіоактивних відходів, накопичених до 01 квітня 2009 р.

Згідно із пунктом 161 статті 29 Бюджетного кодексу України запроваджено особливий порядок розподілу коштів екологічного податку за викиди забруднюючих речовин стаціонарними джерелами забруднення. Він полягає в тому, що надходження податку в частині викидів двоокису вуглецю (CO₂) зараховуються до загального фонду державного бюджету в розмірі 100 %, тоді як надходження податку від викидів інших видів забруднюючих речовин зараховуються до загального фонду державного бюджету лише в розмірі 45 %. Інші 55 % зараховуються до спеціального фонду місцевих бюджетів (крім податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів), у т.ч.: до сільських, селищних, міських бюджетів, бюджетів ОТГ, що створюються згідно із законодавством та перспективними планами формування територій громад, – 25 % (від загальної суми екологічного податку за викиди забруднюючих речовин); обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим – 30 %; бюджетів міст Києва та Севастополя – 55 %.

Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища»²⁰² визначено повноваження місцевих рад у галузі охорони навколишнього природного середовища. Постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 р. № 1147 затверджено Перелік видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів. Саме на реалізацію цих заходів необхідно спрямовувати кошти екологічного податку та кошти грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності.

Починаючи з 2015 р., надходження від екологічного податку незалежно від його частки та рівня бюджету зараховують до загального фонду, відповідно, кошти, які спрямовувалися на реалізацію природоохоронних заходів, значно зменшилися.

²⁰¹Ініціатива прозорості видобувних галузей в Україні / М-во енергетики та захисту довкілля України. 2019. 16 січ. URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/publish/article?art_id=245333998

²⁰²Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>

Повноваження щодо контролю за повнотою нарахування та сплати податків, включно й екологічного, дотримання інших норм чинного податкового законодавства належать виключно органам Державної фіскальної служби України. Фактично виконавчі органи ОТГ лише отримують інформацію від органів Казначейства про суми сплачених податків, що зараховуються до бюджету відповідної ОТГ, без можливості провести перевірку своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати податкових платежів (як рентних платежів, так і екологічного податку).

7.3. Реалізація трудових ресурсного потенціалу громад та регіонів в умовах децентралізації

Забезпечення сталого розвитку регіонів України передбачає розширення спроможності громад до ефективного використання ресурсів, і насамперед – *людського капіталу*, який утверджується в ролі головного ресурсу конкурентоспроможності регіону через забезпечення можливостей для гідної праці, продуктивної та інклюзивної зайнятості. Найважливішою передумовою досягнення поставлених завдань стає формування соціального капіталу, який умотивовує комунікації, що забезпечують ефективне залучення місцевого потенціалу та розкривають місцеві конкурентні переваги²⁰³. Відповідно, саме на основі ефективного та раціонального використання механізмів розкриття потенціалу децентралізації для розвитку регіонів та громад може бути забезпечено інклюзивне зростання, яке поєднуватиме підвищення продуктивності праці та розширення можливостей зайнятості.

Забезпечення сталого розвитку громад та регіонів залежить не лише від потенційних конкурентних переваг *ресурсного* типу (наявності природно-ресурсного потенціалу економічного розвитку, демоекономічного потенціалу). Пріоритетного значення для стимулювання розвитку регіонів, підвищення мобільності ресурсів, капіталів, товарів та послуг набувають конкурентні переваги *нересурсного* типу, пов'язані передусім із можливостями реалізації інноваційних чинників розвитку, покращенням людського капіталу.

Формування, реалізація й розвиток трудових ресурсного потенціалу громад та регіонів залежать від впливу демографічних, економічних, інституційних та соціальних чинників. Серед демографічних чинників, що суттєво впливають на процес формування та реалізації трудових ресурсного потенціалу, у числі найперших слід назвати демографічний базис формування людського капіталу. Передусім це стосується таких демографічних характеристик, як-от: чисельність та статевікова структура населення; тенденції народжуваності та смертності; очікувана тривалість життя при народженні; стан здоров'я населення, що проживає на цих територіях; інтенсивності міжрегіональних міграційних потоків. Вплив на ці показники силами громад можливий та доцільний, проте його реалізація відбувається протягом вельми тривалого часу. Значно швидше на демографічний потенціал територій впливає територіальна мобільність населення. Традиційно найпривабливішими для «маятникових» мігрантів залишаються столиця, міста-

²⁰³ Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін. ; Національний інститут стратегічних досліджень. Київ : НІСД, 2019. 115 с. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-05/2019.pdf>

мільйонники, у яких для працівників найбільш продуктивного віку є можливість знайти роботу з вищим рівнем оплати праці; для молоді – можливість у перспективі змінити місце проживання на комфортніше. Зростання рівня територіальної мобільності характерне для населення найбільш продуктивних вікових груп, які відзначаються достатньо високим рівнем мотивації до пошуку роботи зі сприятливими умовами праці. Натомість представники старших вікових груп населення та діти залишаються у місцях постійного проживання, оскільки не дуже схильні та здатні до переїздів.

Вектор міграційних переміщень населення різних регіонів залежить не лише від територіального розміщення (традиційно населення західних регіонів націлене на міграцію до країн Євросоюзу, тоді як східні регіони завжди були більш схильні до працевлаштування у Російській Федерації). Суттєвим чином на міграційні настанови населення регіонів впливають особистісні мотиви (мотивація до пошуку кращих можливостей зайнятості, родинні стосунки). Це суттєво впливає на міжрегіональні міграційні переміщення, формує «найпривабливіші» для трудових мігрантів регіони (групи регіонів). Політики громад щодо облаштування середовища проживання та створення можливостей ефективної зайнятості на території громади можуть відігравати суттєву роль у зміцненні або, принаймні, збереженні людського капіталу територій. Причому в перспективі залежно від очікуваного поширення форм дистанційної зайнятості чинник якості життєвого середовища набуватиме незаперечного лідерства серед мотиваторів запобігання надмірним міграціям.

Економічна активність населення регіонів значною мірою залежить від впливу як демографічних, так і соціально-економічних чинників (можливостей продуктивної зайнятості, мотивації населення різних статевікових груп до зайнятості, співвідношення між економічною активністю/неактивністю населення). Зокрема, за даними Державної служби статистики України, до регіонів із найвищим рівнем економічної активності населення традиційно належать промислово розвинені регіони (Харківська, Дніпропетровська, Запорізька області) та м. Київ (*табл. 7.2*). Водночас значне підвищення рівня економічної активності населення віком 15...70 років у Луганській області (порівняно з іншими регіонами) до 68,4 % у січні–вересні 2019 р. не результувалось у зростання рівня зайнятості. Це свідчить про можливості ефективнішого використання трудових ресурсного потенціалу економічної активності населення регіону, який може трансформуватись у зайнятість за умов збереження наявних та створення продуктивних робочих місць (зі сприятливими умовами найму та оплати праці); посилення мотивації населення до працевлаштування та самозайнятості.

Регіональна диференціація рівнів зайнятості характеризується вищими показниками зайнятості у промислово розвинених регіонах та містах (у січні–вересні 2019 р. найвищі рівні зайнятості спостерігалися у м. Києві (63,2 %) та Харківській області (62,5 %). Також позитивні тенденції змін у сфері зайнятості відбувались у Сумській області (60,2 %), а також у Дніпропетровській (59,8 %), Київській (59,5 %), Черкаській (59,3 %) областях.

Водночас найвищі рівні безробіття за аналогічний проміжок часу виявлялись у Луганській (13,7 %) та Донецькій (13,5%) областях, що є наслідком значного скорочення кількості робочих місць у цих регіонах після початку бойових дій на частині території Донбасу, слабкої динаміки створення нових робочих місць, невисокої мотивації до активного пошуку роботи. Разом із тим достатньо високими, порівняно із середнім по Україні рівнем (8,1 %), залишалися рівні безробіття у Кіровоградській (10,8 %), Полтавській та Волинській (по 10,6 %) та Чернігівській (10,1%) областях. Це може бути

результатом звуження можливостей працевлаштування населення цих регіонів та реструктуризації зайнятості.

Таблиця 7.2

**Показники розвитку регіональних ринків праці
у січні–вересні 2018–2019 рр., %**

Регіон	Рівні економічної активності населення у віці 15–70 років		Рівні зайнятості населення у віці 15–70 років		Рівні безробіття населення у віці 15–70 років	
	Січ.–верес. 2018	Січ.–верес. 2019	Січ.–верес. 2018	Січ.–верес. 2019	Січ.–верес. 2018	Січ.–верес. 2019
Україна	62,6	63,5	57,2	58,3	8,6	8,1
Вінницька	63,2	64,2	56,9	58,2	9,9	9,4
Волинська	56,0	57,1	49,6	51,0	11,3	10,6
Дніпропетровська	63,8	64,6	58,9	59,8	7,7	7,5
Донецька	58,1	59,0	50,0	51,0	14,0	13,5
Житомирська	64,4	64,9	57,8	58,7	10,2	9,5
Закарпатська	60,6	60,9	54,7	55,5	9,8	8,8
Запорізька	63,0	64,2	56,8	58,2	9,7	9,2
Івано-Франківська	60,2	60,9	55,6	56,6	7,8	7,1
Київська	62,3	63,2	58,5	59,5	6,1	5,7
Кіровоградська	61,8	62,8	54,7	56,0	11,5	10,8
Луганська	67,4	68,4	57,2	59,1	15,1	13,7
Львівська	61,0	61,8	56,9	57,9	6,8	6,4
Миколаївська	64,4	65,2	58,3	59,2	9,5	9,2
Одеська	61,0	62,0	57,3	58,4	6,1	5,7
Полтавська	62,0	63,4	55,1	56,6	11,1	10,6
Рівненська	63,0	64,0	57,0	58,8	9,6	8,2
Сумська	64,3	65,1	58,8	60,2	8,5	7,5
Тернопільська	58,8	59,8	52,8	54,0	10,2	9,8
Харківська	65,0	65,5	61,8	62,5	5,1	4,7
Херсонська	64,3	65,3	57,7	59,1	10,2	9,6
Хмельницька	61,2	62,2	56,2	57,3	8,2	7,9
Черкаська	63,7	64,5	57,8	59,3	9,2	8,0
Чернівецька	62,3	63,5	57,5	59,1	7,7	6,9
Чернігівська	64,2	65,6	57,4	59,0	10,5	10,1
м. Київ	66,7	67,0	62,7	63,2	6,0	5,7

Джерело: Рівні зайнятості за регіонами. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2017/gr/eans/eans_u/arch_znsmv_u.htm

Економічні чинники, передусім економічна спеціалізація та інвестиційна привабливість регіонів, рівні ділової активності, розвиненість інфраструктури, також суттєво впливають на трудовресурсний потенціал регіонів, визначаючи можливості змін галузевої структури зайнятості населення. Регіональний розподіл галузевої структури зайнятості зумовлений значною концентрацією робочих місць, характерних для промисловості (14,8 % від загальної чисельності зайнятих загалом у країні в 2018 р.) у регіонах, що відзначаються промисловою спеціалізацією. Зокрема, у регіональному розрізі частка зайнятих у промисловому секторі залишалася найвищою у Дніпропетровській області (13,9 % від загальної кількості зайнятих у промисловості загалом у країні), а також Харківській (9,6 %) Донецькій (7,9 %), Запорізькій (6,8 %) та Львівській (6,4 %) областях. Водночас розподіл зайнятості в аграрному секторі (18 % від загальної чисельності зайнятих

загалом по країні в 2018 р.) підтверджує пріоритетні позиції регіонів із значним потенціалом робочих місць у сільському господарстві (зокрема, Вінницької, Херсонської, Чернівецької областей).

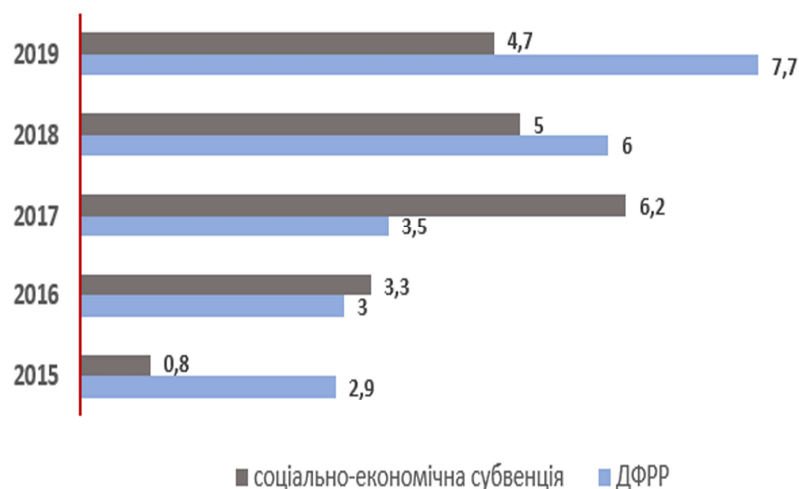


Рис. 7.1. Обсяг фінансування проектів ДФРР та соціально-економічної субвенції на розвиток окремих територій, млрд грн

Джерело: Економічна активність населення України 2018: стат. зб. Держ. служби статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2019/zb/07/zb_EAN_2018.rar

Промислово розвинені регіони та столиця України характеризуються збереженням значної частки зайнятих в оптовій та роздрібній торгівлі (22,3 % від загальної чисельності зайнятих у країні в 2018 р.). Ця тенденція зберігається протягом останнього періоду часу. Зокрема, найбільша частка зайнятих у сфері торгівлі в 2018 р. спостерігалась у м. Києві (10,2 % від чисельності зайнятих в оптовій та роздрібній торгівлі загалом у країні), 9,9 % – у Дніпропетровській, 8,4 % – у Харківській, 6,5 % – в Одеській, 5,6 % – у Львівській областях.

Зайнятість у транспортній сфері традиційно відзначається зосередженням у регіонах, що мають достатньо розвинену транспортну інфраструктуру. Зокрема, Одеська область посідає лідируючі позиції як логістичний центр (10,8 % від загальної чисельності зайнятих у транспортній сфері у країні в 2018 р.). У Дніпропетровській області – це 8,8 %, у Харківській – 7,2 %, у Київській – 6,9 %, у м. Києві – 6,7 %, Львівській області – 6,3 %.

Достатньо високою протягом останніх років залишається частка зайнятих в освіті (8,7 % від загальної чисельності зайнятих у країні в 2018 р.), причому регіональний розподіл характеризується концентрацією зайнятості у столиці (8,5 % від чисельності зайнятих у сфері освіти загалом у країні), Дніпропетровській (7,9 %), Харківській (7,5 %), Львівській (6,5 %) областях. Найнижчі значення цих показників були зафіксовані у Луганській (1,3 % від чисельності зайнятих у сфері освіти загалом у країні), Чернігівській (2,4 %), Чернівецькій (2,5 %) областях. Це свідчить про існування досить суттєвого дефіциту педагогів у зазначених вище регіонах, що може стати значним ризиком у перспективі.

Разом із тим загалом у країні, як і в окремих регіонах, існує професійна структура зайнятості, яка характеризується збереженням значної частки зайнятих за професіями, що не потребують високого рівня кваліфікації (наприклад, підсобних робітників, вантажників, укладальників). За даними обстеження економічної активності населення, частка

представників найпростіших професій у структурі зайнятого населення навіть збільшилася (із 18,4 % від загальної чисельності зайнятих у 2015 р. до 19,1 % – у 2018 р.). Натомість питома вага фахівців і технічних службовців у загальній чисельності зайнятого населення зменшилася з 15,2 % у 2015 р. до 14,1 % – у 2018 р.²⁰⁴, що певною мірою ускладнює можливості реалізації трудових ресурсного потенціалу регіонів з урахуванням необхідності здійснення інноваційних змін.

Водночас обсяги та структура вакансій, що подаються роботодавцями, не повною мірою відповідають існуючій галузевій структурі зайнятості та не забезпечують можливостей інноваційних змін спеціалізації регіонів у перспективі. При певному збільшенні кількості вакансій загалом у країні на 5,5 % (з 879,6 тис. од. у січні–вересні 2018 р. до 927,7 тис. од. – у січні–вересні 2019 р.) спостерігається значна регіональна диференціація. Зокрема, найсуттєвішим за відповідний період часу було збільшення вакансій у Запорізькій області (з 18,5 тис. од. до 41,2 тис. од., або на 122 %). Воно відбулося насамперед за рахунок збільшення кількості вакансій у сільському господарстві (на 7,6 тис. од.), промисловості (на 2,8 тис. од.), оптовій та роздрібній торгівлі (на 2,6 тис. од.), освіті (на 2,5 тис. од.), тимчасовому розміщенні та харчуванні (на 1,5 тис. од.). Водночас середній розмір заробітної плати у вакансіях, що пропонувалася, збільшився протягом аналогічного періоду часу незначною мірою: із 4980 грн у січні–вересні 2018 р. до 5828 грн – у січні–вересні 2019 р.²⁰⁵.

Зросли обсяги вакантних робочих місць, заявлених роботодавцями, у Дніпропетровській області (з 65,5 тис. од. до 72,8 тис. од. за аналогічний проміжок часу). Насамперед це відбулося за рахунок збільшення потреби в працівниках для сільського господарства (на 8,8 тис. од.), промисловості (на 5,4 тис. од.), тимчасовому розміщенні та харчуванні (на 2,7 тис. од.). Проте скоротилася кількість заявлених вакансій в оптовій та роздрібній торгівлі (на 5,5 тис. од.), освіті (на 3,3 тис. од.), охороні здоров'я (на 3,1 тис. од.), що свідчить про процеси реструктуризації зайнятості, які відбуваються в регіоні. Середній розмір заробітної плати у вакансіях, що пропонувались у Дніпропетровській області, збільшився протягом січня–вересня 2018–2019 рр. із 5525 грн до 6675 грн.²⁰⁶

Збільшення кількості заявлених роботодавцями вакансій в Івано-Франківській області (на 6,4 тис. од.) відбулось переважно за рахунок збільшення обсягу вакансій у державному управлінні (формування виборчих комісій для проведення місцевих виборів) (на 6 тис. од.²⁰⁷), оптовій та роздрібній торгівлі (на 1,1 тис. од.), тоді як у промисловості спостерігалось скорочення кількості вакансій (на 1,6 тис. од. порівняно з січнем–вереснем 2018 р.)²⁰⁸.

Натомість стрімке скорочення кількості вакансій, заявлених роботодавцями, спостерігалось у Закарпатській області: їхня кількість знизилася з 38,6 тис. од. у січні–

²⁰⁴Економічна активність населення України 2018: стат. зб. Держ. служби статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2019/zb/07/zb_EAN_2018.rar

²⁰⁵Державна служба зайнятості України / Запорізький обласний центр зайнятості. URL: https://zap.dcz.gov.ua/sites/zap/files/infocfiles/dod_popyt_propoz_zap_0919.xls

²⁰⁶Державна служба зайнятості України / Дніпропетровський обласний центр зайнятості. URL: https://dnp.dcz.gov.ua/sites/dnp/files/infocfiles/09_dodatku_dnepr_2019_0.xls

²⁰⁷У шести об'єднаних територіальних громадах Івано-Франківської області 22 грудня 2019 р. відбулися вибори депутатів сільських та селищних рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних голів (найбільша кількість вакансій – секретар центральної виборчої комісії (секретарі та члени центральної виборчої комісії (100 та 101 вакансії у січні–вересні 2019 р.)).

²⁰⁸Державна служба зайнятості України / Івано-Франківський обласний центр зайнятості. URL: https://ifr.dcz.gov.ua/sites/ifr/files/infocfiles/09_s_chen_veresen_2019_0.xls

вересні 2018 р. до 20,2 тис. од. – у січні–вересні 2019 р. Це відбулося передусім за рахунок зниження кількості вакансій у сільському господарстві (майже на 7,5 тис. од.), промисловості (на 2,8 тис. од.), в освіті (на 1,8 тис. од.), оптовій та роздрібній торгівлі (на 1,5 тис. од.), охороні здоров'я (на 1,4 тис. од.). Середній розмір заробітної плати у вакансіях, що пропонувалась у Закарпатській області, збільшився порівняно з 2018 р. із 5583 грн до 6488 грн²⁰⁹.

Загалом аналіз галузевої структури вакансій, заявлених роботодавцями різних регіонів, свідчить про значну регіональну диференціацію обсягів та структури вакансій, що зумовлено передусім економічними можливостями регіонів до створення робочих місць. Крім того, статистичні дані стосовно середнього розміру зарплати у вакансіях, що пропонуються, можуть свідчити про недостатню привабливість вакансій для пошукувачів.

Не менш важливою проблемою забезпечення реалізації трудових ресурсного потенціалу громад та регіонів в умовах децентралізації залишається *ефективне використання потенціалу внутрішньо переміщених осіб*, сприяння у забезпеченні можливостей їх продуктивної зайнятості. За даними Державної служби зайнятості України щодо надання послуг внутрішньо переміщеним особам, кількість осіб, які отримували послуги у системі служби зайнятості, скоротилася з 13,2 тис. осіб у січні–вересні 2018 р. до 10,4 тис. осіб – у січні–вересні 2019 р. При цьому достатньо логічною була концентрація населення, яке зверталось за допомогою в отриманні послуг із працевлаштування, виплати допомоги по безробіттю до служби зайнятості, у Донецькій (26,9 % від загальної кількості цієї групи населення), Луганській (10,9 %), Дніпропетровській (7,4 %) та Запорізькій (6,4%) областях. Одночасно скоротилася чисельність зареєстрованих безробітних, які отримували допомогу по безробіттю: Це свідчить про поступову зміну поведінкових стратегій переважної більшості внутрішньо переміщених осіб у напрямі активізації економічної поведінки щодо пошуку роботи.

Можливості забезпечення гідної праці в регіонах та країни загалом залежать передусім від якості робочих місць, що пропонуються роботодавцями, та рівня заробітної плати в регіонах. Аналіз співвідношення заробітної плати за регіонами в 2019 р. свідчить про значну регіональну диференціацію (рис. 7.2).

Представлені дані свідчать про значну диференціацію регіонів за рівнем заробітної плати, спричинену передусім галузевою структурою зайнятості. Зокрема, концентрація робочих місць з високим рівнем заробітної плати, що характерно для окремих видів економічної діяльності, у певних регіонах зумовлює збереження вищого рівня оплати праці. Так, найвищим рівнем середньомісячної заробітної плати, що майже у 1,5 раза перевищує загальнонаціональний рівень, характеризується столиця (15 776 грн за січень–грудень 2019 р., порівняно з 10 497 грн у середньому в країні). До регіонів, у яких рівень середньомісячної заробітної плати перевищує середній у країні, також належать Донецька (111,6 %), Київська (104,8 %) та Дніпропетровська (102,4%) області. Водночас найменш сприятливою залишається ситуація у Черкаській (76,8 % від середнього рівня у країні), Херсонській (78,0 %), Чернігівській (78,2 %), Тернопільській (78,8%) та Кіровоградській (79,6%) областях.

²⁰⁹ Державна служба зайнятості України / Закарпатський обласний центр зайнятості. URL: https://zak.dcz.gov.ua/sites/zak/files/infodata/2.2_dod_popyt_09_2019.xlsx

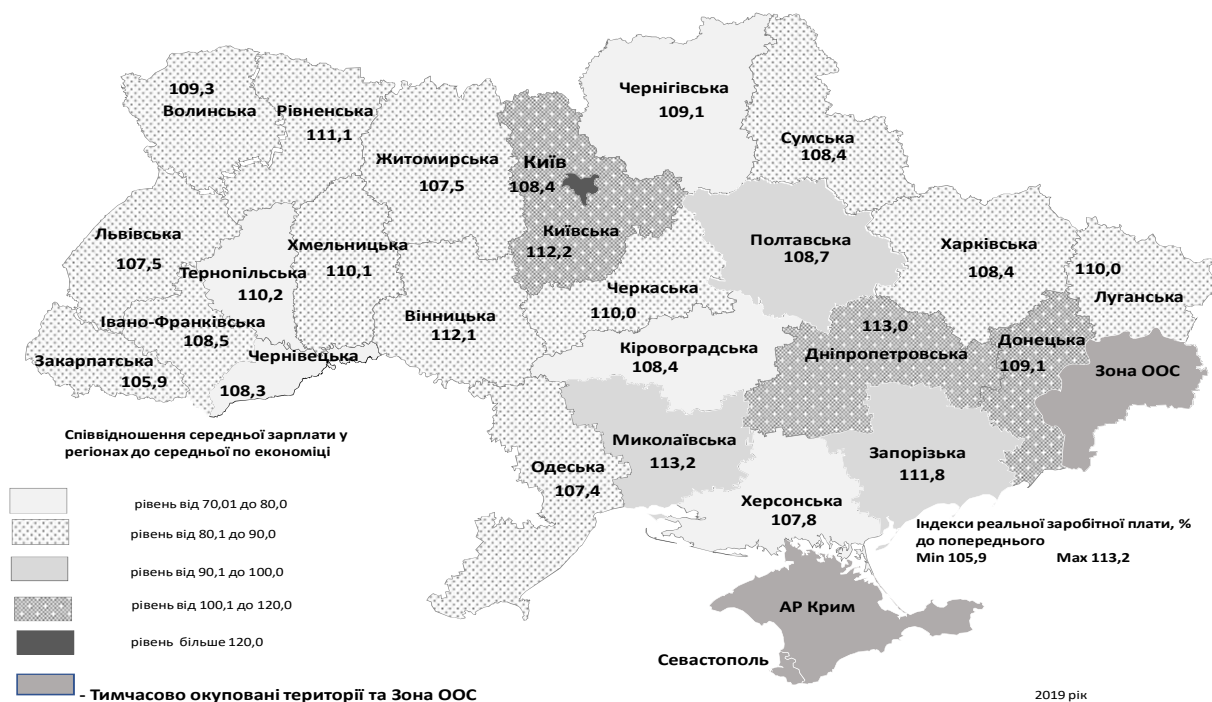


Рис. 7.2. Розподіл регіонів за рівнями заробітної плати (відносно середнього рівня в економіці) та індексів реальної заробітної плати у 2019 р., %

Джерело: Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2019/gdn/Zarp_reg_p/Zarp_reg_p2019_u.xlsx

Отже, аналіз регіонального розподілу рівня заробітної плати свідчить про значну диференціацію регіонів за якістю використання людського капіталу, розвиненістю регіональних ринків праці.

Серед найбільш серйозних ризиків реалізації трудовересурсного потенціалу громад та регіонів слід відзначити динаміку змін міграційних настанов населення регіонів. Результати шостого Всеукраїнського муніципального опитування, проведеного в лютому 2020 р. Соціологічною групою «Рейтинг» від імені Центру аналізу та соціологічних досліджень Міжнародного республіканського інституту, свідчать про достатньо високий рівень мотивації населення західних регіонів країни до еміграції (в Івано-Франківську 49 % респондентів міркували над ідеєю еміграції за кордон для пошуку роботи, у Тернополі – 46 %, в Ужгороді та Рівному – по 44%, у Луцьку – 42 %, Чернівцях – 40 %). Натомість, за результатами опитування, населення східних та центральних регіонів меншою мірою було націлено виїзд за кордон з метою еміграції²¹⁰.

Значна частка тих, хто думав про еміграцію за кордон для пошуку роботи, найважливішою причиною від'їзду вважали необхідність задоволення мінімальних потреб сім'ї (від 35 % у м. Києві до 64 % – у Хмельницькому). Тому саме за умов забезпечення продуктивної зайнятості, створення робочих місць з гідними умовами найму та оплати

²¹⁰Шосте Всеукраїнське муніципальне опитування, проведене Соціологічною групою «Рейтинг» від імені Центру аналізу та соціологічних досліджень Міжнародного республіканського інституту у лютому 2020 року. URL: https://www.iri.org.ua/sites/default/files/editor-files/Sixth_Municipal%20survey_February%202020_UKR_FINAL.pdf

праці можливе збільшення кількості мігрантів-поверненців, позитивний досвід яких, отриманий під час роботи за кордоном, може сприяти збалансованому економічному розвитку регіонів.

Отже, підсумовуючи, зазначимо, що можливості забезпечення гідної праці у регіонах, сприяння інклюзивності регіональних ринків праці значною мірою залежать від дієвості структурних зрушень в економіці регіонів, стимулювання економічної активності населення регіонів, якості зайнятості (за умовами найму та оплати праці). Відповідно, забезпечення умов для результативного використання трудових ресурсів потенціалу громад та регіонів залежить від ефективності управління на рівні громад і регіонів, розвиненості публічно-приватного партнерства між основними стейкхолдерами для створення умов для реалізації та розвитку людського капіталу на рівні громад, регіонів та країни в цілому.

Розділ 8.

РЕАЛІЗАЦІЯ ЦІЛЕЙ СТАЛОГО РОЗВИТКУ НА ЛОКАЛЬНОМУ РІВНІ ЯК ПІДґРУНТЯ ІНТЕГРАЦІЇ ПРОСТОРОВОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Досягнення інтегральності у встановленні цілей, завдань та пріоритетів розвитку на локальному, регіональному та національному рівнях вимагає визначення певних наскрізних універсальних критеріїв. Такими критеріями, визначеними на глобальному рівні, є сформульовані Порядком денним ООН до 2030 року Цілі сталого розвитку (ЦСР)²¹¹. З часу прийняття в 2015 р. Порядку денного-2030 країни світу орієнтуються на нього як на основоположний документ під час формування своєї політики. Зокрема, 169 завдань у рамках 17 ЦСР, що спрямовані на подолання бідності, збереження ресурсів планети та забезпечення добробуту народів, створення сприятливого, безпечного середовища для існування людини та інклюзивного управління, інтегровані в численні стратегічні й програмні документи розвитку держав, територіальних спільнот та бізнесу.

Визначення ЦСР стало відповіддю на один із найсуттєвіших викликів ХХІ ст., який полягає в значному розширенні спектра чинників, котрі впливають на суспільний розвиток. За збереження традиційного розуміння сталого розвитку як такого, що задовольняє потреби сьогодення, не піддаючи ризику спроможність майбутніх поколінь задовольняти їхні потреби, система ЦСР відійшла від концентрації переважно на екологічній проблематиці та суттєво розширила діапазон чинників та ризиків, які мають братися до уваги при оцінюванні сталості розвитку. Системно таке зрушення було зумовлене ослабленням прямих ризиків для екології через початок Четвертої промислової революції та синхронним наростанням значення таких похідних понять, як-от «екологія людини» та «екологія спільноти (громади)».

Через зростання індивідуальної дієвості індивідуумів, груп, бізнесів у геометричній прогресії зростають потенційні ризики від свідомого чи несвідомого руйнівного впливу такої дієвості. Водночас і комплексність критично важливих цілей сталості розвитку потребує консолідованості зусиль щодо їх реалізації. Тому цінності згуртованості суспільства, синергії мирного співіснування, суверенності країни, регіонального та глобального миру дуже важливі, а ймовірна втрата їх є фатальною для майбутніх поколінь.

Методологічною основою консолідованості зусиль, яка забезпечує забалансованість (екологію) спільноти, є *інституційна рівновага*. Остання визначається Д. Нортом як «...ситуація, в якій при даному співвідношенні сил гравців і даному наборі контрактних відносин, які утворюють економічний обмін, жоден з гравців не вважає для себе вигідним витратити ресурси на реструктуризацію угод²¹²». Тому, якщо інституційне середовище, у якому функціонують основні суспільні актори, забезпечує їх належну залученість до отримання позитивного результату розвитку спільноти та досягнення завдяки цьому

²¹¹Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1/- UN. N.Y., 2015. URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>.

²¹²Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М. : Фонд экон. книги «Начала», 1997. С. 111–112.

очікуваної якості життя, то це гарантує сталість спільноти як підґрунтя консолідації зусиль її членів.

Оскільки в добу прагматизму люди формують свої оцінки якості політики національного уряду через призму оцінок результативності місцевої влади, а останньої – через якість свого життєвого середовища²¹³, ЦСР де-факто зосереджені на рівні локальної громади, у межах компетенцій якої формуються основні чинники якості життя: соціальні та публічні послуги; інфраструктура життєдіяльності; забезпеченість житлом; якість довкілля, особиста безпека тощо.

Глобальні Цілі сталого розвитку, визначені Порядком денним ООН-2030, конкретизують концептуальні засади розвитку територій шляхом визначення якісних підходів до забезпечення житлом та відповідними послугами, захисту екосистем, мобільності населення, територіальної інтеграції, розвитку міст та громад, їхньої ролі у згуртуванні спільнот²¹⁴. На додачу, визнаючи багатофакторність сучасного поняття «якість життя», ЦСР у новітній інтерпретації містять не лише традиційні екологічні, соціальні та гуманітарні аспекти, а й ті, що стосуються економічного зростання, індустріалізації, інновацій, підприємництва, правосуддя, прав людини, публічно-приватного партнерства.

Учасники масштабних консультацій, що проводилися ООН для підготовки зазначеного Порядку денного, дійшли висновку, що досягнення *всіх ЦСР* вимагає дій *на місцевому рівні*. За результатами цих консультацій та пропозицій координатора Глобальної робочої групи органів місцевого і регіонального самоврядування – організації «Об'єднані міста і органи місцевого самоврядування» (UCLG), було ухвалено додати до переліку ЦСР окрему Ціль 11 «Забезпечення відкритості, безпечності, життєстійкості та екологічної сталості міст та інших населених пунктів». Проте роль місцевих адміністрацій у виконанні Порядку денного-2030 виходить далеко за рамки Цілі 11. Як наголошують учасники згаданої робочої групи, «в усіх ЦСР є завдання, що прямо чи опосередковано пов'язані з повсякденною роботою органів місцевого і регіонального самоврядування. Органи місцевого самоврядування не слід розглядати лише як виконавців Порядку денного. Вони – розробники політики, каталізатори змін, це той рівень влади, що має найкращі можливості встановлення зв'язку між глобальними цілями та місцевими громадами»²¹⁵.

Українською важливою складовою частиною системи Цілей сталого розвитку на період до 2030 р. є врахування зростаючої дієвості індивідуальних акторів, а отже, суб'єктизація процесу забезпечення ЦСР. У резолюції Конференції в Ріо-де-Жанейро «Future We Want» вказується, що «можливості для людей *впливати* на власні життя та майбутнє, брати участь у прийнятті рішень та висловлювати свої міркування є *фундаментальними* для сталого розвитку»²¹⁶.

Аналізуючи характер громадської участі у 22 країнах, Н. Кеннет і Дж. Хейко відзначають, що ця форма активності поряд із людським щастям, демократією, економічним добробутом є ключовою умовою і компонентом життєвого світу сучасної людини²¹⁷. Тому останніми роками зростає інтерес до феномена участі як серед

²¹³OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies. OECD Publishing. Paris, 2016. С. 228.

²¹⁴Там само. С. 243–244.

²¹⁵The sustainable development goals what local governments need to know. URL: <http://bit.ly/2oXOnjT>

²¹⁶The Future We Want – Declaration of the UN Conference on Sustainable Development, Rio. (2012). URL: <http://www.uncsd2012.org/content/documents/727The%252520Future%252520We%252520Want%25252019%252520June%2525201230pm.pdf%2520%2520>

²¹⁷Kenneth, N., Heiko, G. (2008). Patterns of Participation: Political and Social Participation in 22 Nations. *Discussion Paper SP*. Vol. IV (p. 29).

дослідників, так і серед практиків. У наукових дослідженнях феномен участі розглядається в аспекті вивчення соціальних мереж, соціального капіталу, соціальної ідентичності, проблем місцевих співтовариств, партнерства, громадянського суспільства тощо²¹⁸.

Отже, громадська участь у виробленні та прийнятті рішень на місцевому рівні, від яких залежать умови життя локальних спільнот, що реалізується через інститути місцевого самоврядування та самоорганізації населення, є водночас і однією із складових частин досягнення сталості розвитку локальної спільноти на засадах інституційної рівноваги, і засобом підвищення дієвості реалізації Цілей сталого розвитку на локальному рівні через дії відповідних самоврядних організацій.

Зміцнення спроможності регіональних та локальних спільнот ефективно вирішувати значну частину проблем територіального розвитку посилює *інклюзивність* розвитку локальних економік, під якою зазвичай розуміють залучення основних соціальних груп спільноти як до отримання переваг від розвитку, так і до участі у прийнятті рішень²¹⁹. Інклюзивність дає змогу суттєво підвищити ефективність місцевого самоврядування шляхом посилення заінтересованості участі у вирішенні конкретних проблем, що впливають на якість життя громад, довіри спільноти до влади, а значить – мотивованої участі в реалізації рішень місцевої влади.

Поєднання дієвості та довіри створює сприятливе підґрунтя для становлення локальної ідентичності – сталого співвіднесення членів територіальної спільноти з усталеними інституційними практиками, які забезпечують оптимальну реалізацію їхнього потенціалу розвитку в рамках цієї спільноти. З певними допущеннями поняття локальної ідентичності можна вважати тотожним поняттю згуртованості (cohesion), яке є ключовим у побудові сучасної європейської регіональної політики.

Поняття локальної, або «укоріненої» (rooted) ідентичності, обстоюється, зокрема, Д. Гудфартом²²⁰ як протиположність «портативній» (portable) ідентичності, що забезпечує її носієві можливості інтегруватись економічно та соціально до різних спільнот. З нашої точки зору, саме «укорінена» ідентичність є принципово важливою для реалізації Цілей сталого розвитку на локальному рівні як запорука відповідальності перед майбутніми поколіннями, які проживатимуть на цій конкретній території. Це перетворює абстрактно-глобальні поняття сталого розвитку на предметно відчутні, конкретні, зрозумілі, тобто завдання, які можна практично виконувати. Саме такі завдання долучають кожного з членів громад до дій, спрямованих на досягнення сталого розвитку. Отже, посилення спроможності громади дієвим чином впливати на суттєві характеристики якості свого життя – не лише основа сталого розвитку громади на засадах інклюзивності, а й первинна складник сталого розвитку на загальнонаціональному рівні.

Євроінтеграційні прагнення України вимагають забезпечення збалансованого розвитку з метою подолання значних диспропорцій у соціально-економічному розвитку регіонів. Низку статей Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом

²¹⁸Місцевий розвиток за участі громади: монографія у 2 т. / Т. 1.: Теоретичні основи сталого місцевого розвитку, орієнтованого на громаду / [за заг. ред. Ю. М. Петрушенка]. Суми: Університетська книга, 2013. 354 с. С. 26.

²¹⁹Inclusive development. [Електронний ресурс] URL: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=Ehttp://www.hiproweb.org/fileadmin/cdro ms/Handicap_Developpement/www/en_page61.html

²²⁰Goodhart, D. (2017). The road to somewhere: the populist revolt and the future of politics. C. Hurst & Co Publishers Ltd.

сформульовано так, що їх імплементація безпосередньо сприятиме реалізації ЦСР в Україні²²¹.

Глобальні ЦСР локалізовані в Україні на національному рівні з урахуванням проблем та викликів, що постали перед нашою державою. Результати широких консультацій з науковцями, громадськістю та центральними органами влади щодо завдань ЦСР та індикаторів їх досягнення до 2030 р. викладені в *Національній доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна»*²²². Проте цей документ не має законодавчого чи нормативно-розпорядчого статусу. Крім того, на сьогодні в Україні не запроваджено системи реалізації зобов'язань досягнення ЦСР на рівні регіонів і громад. Зволікання із прийняттям офіційного документа, що визначає місце й роль ЦСР в національній політиці, а також заходів та механізмів, що забезпечують всеосяжну імплементацію ЦСР на всіх рівнях, призвело до втрати можливостей раціоналізувати бюджетні витрати, сприяти залученню інвестицій та залучати офіційну допомогу з розвитку від розвинених країн для виконання завдань ЦСР.

Наразі ситуація у сфері публічного управління сталим розвитком в Україні характеризується:

- відсутністю координації публічної політики у сфері сталого розвитку на всіх рівнях;
- неузгодженістю регіональних і місцевих стратегій розвитку із національними ЦСР;
- неможливістю здійснювати вимірювання поточного стану, оцінювання проблеми для стратегічного планування сталого розвитку регіонів та громад, а також прогресу досягнення ЦСР на регіональному та локальному рівнях на основі узгоджених підходів визначення стратегічних пріоритетів сталого розвитку регіонів та громад.

Зазначені проблеми посилюються відсутністю в Україні ефективних механізмів визначення стратегічних пріоритетів та системи стратегічного планування, що охоплює всі рівні й узгоджує як процеси та програми на національному, субнаціональному та локальному рівнях, так і їх ресурсне забезпечення. Значна кількість програм, розроблених на всіх рівнях, зумовлює розпорошеність бюджетних ресурсів, а самі ці програми системно недофінансовуються та не виконуються, що перетворює їх на формальні.

Запровадження процесу формування нормативно-правових засад щодо досягнення ЦСР в Україні розпочалось і прийняттям Указу Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 вересня 2019 р. № 722, яким передбачено необхідність забезпечення дотримання ЦСР до 2030 року та визначення їх «орієнтирами для розроблення проєктів прогнозних і програмних документів, проєктів нормативно-правових актів з метою забезпечення збалансованості економічного, соціального та екологічного вимірів сталого розвитку України», а також упровадження дієвої системи моніторингу реалізації ЦСР. Слід зауважити, що цей Указ Президента в імплементаційній частині передбачає залучення урядових органів влади та наукових спільнот, проте в документі не йдеться про включення в цей процес регіонального рівня, громад та підприємств і організацій. Варто наголосити на тому, **що всеосяжна роль глобальних**

²²¹Аналіз державних стратегічних документів України щодо врахування адаптованих для України Цілей Сталого Розвитку до 2030 року : аналіт. доп. Київ : Ін-т суспільно-економічних досліджень, 2017. 84 с. URL: http://iser.org.ua/uploads/files/ISED_Report-UKR_Web_Final.pdf

²²²Національна доповідь «Цілі Сталого Розвитку: Україна». Київ, 2017. 176 с. URL: <http://bit.ly/2ZmhQBb>

ЦСР до 2030 р. та їх взаємозалежний вплив потребують комплексних рішень та застосування системного підходу до визначення відповідних механізмів публічного управління на національному, регіональному та локальному рівнях, які уможливають вирішення масштабних проблем у сферах, які Цілі сталого розвитку охоплюють.

Досвід роботи над ЦСР в Україні демонструє, що тренд «одержавлення» завдань сталого розвитку на загальнонаціональному рівні долається вельми важко. Виконання ЦСР досі переважно прив'язується до бюджетних програм та діяльності центральних органів виконавчої влади. Як зазначалося раніше, для належної реалізації ЦСР потрібно просуватись далі – до *забезпечення спроможності територіальних громад до стратегування втілення ЦСР на своїй території*. В Україні цей процес потрапляє в контекст реформи децентралізації, отже, безпосередньо пов'язаний зі стратегуванням на рівні новоутворених ОТГ. Останні наразі нерідко отримують великі обсяги коштів, проте не завжди спроможні розпоряджатися ними в контексті завдань сталості розвитку.

Під час проведення комітетських слухань у Верховній Раді України в грудні 2019 р. на тему «Впровадження Концепції сталого розвитку України до 2030 року», організованих Комітетом Верховної Ради України з питань економічного розвитку, було вирішено створити робочу групу з підготовки нормативно-правових засад забезпечення сталого розвитку в Україні та провести парламентські слухання на цю тему, де обговорити важливі компоненти та механізми реалізації публічної політики з метою досягнення сталого розвитку. Актуальним для обговорення під час зазначених парламентських слухань є питання визначення місця та ролі регіонів і громад у досягненні загальнонаціональних ЦСР, а відповідно, і завдань та індикаторів для їх досягнення з урахуванням практики локалізації в Україні та інших країнах.

У 2018 р. за підтримки Програми розвитку ООН в Україні було проведено два пілотні проєкти з підготовки регіональних доповідей щодо визначення завдань та цільових індикаторів ЦСР в Дніпропетровській і Волинській областях²²³. Ці проєкти надали відповідним місцевим органам влади перший досвід локалізації ЦСР та усвідомлення необхідності побудови регіональних стратегічних документів і програм з розвитку на їх основі. Водночас за результатами було виявлено низку проблем, які потрібно розв'язувати системно та для всіх регіонів.

Визначальним і для цілей формування регіональних доповідей, а в подальшому – регіональних стратегій та секторальних програм, і для цілей моніторингу прогресу в досягненні ЦСР на національному, регіональному та місцевому рівнях є необхідність застосування сучасних принципів та підходів, властивих міжнародній практиці²²⁴, зокрема:

- урахування тенденцій та перспективних напрямів розвитку, визначених на національному рівні, наприклад, встановлення зв'язку між цілями, завданнями та індикаторами, визначеними в Національній доповіді, про яку йдеться, і відповідними складовими частинами регіональних доповідей;
- проведення порівняльного аналізу регіонального розвитку на основі єдиної системи індикаторів ЦСР для подальшого прийняття рішень у сфері державної політики для подолання регіональних диспропорцій у соціально-економічному розвитку;

²²³Цілі сталого розвитку: Дніпро-2030. Регіональний звіт. 2018. URL: <https://bit.ly/2V1JuB0>; Цілі сталого розвитку: Волинь. Регіональний звіт. 2018 рік. URL: <https://bit.ly/2FwJJKK>

²²⁴Марушевський Г. Б., Нижник О. М. Методичні рекомендації для врахування Цілей сталого розвитку в стратегіях розвитку територіальних громад. Київ, 2017. 60 с. URL: https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/UNDP_MetRecommendation_v03.pdf

- забезпечення балансу у вирішенні економічних, соціальних та екологічних проблем на основі раціонального та ефективного використання ресурсів, як бюджетних, так і залучених на основі партнерства та співпраці;

- забезпечення в стратегічному плануванні інтересів майбутніх поколінь жителів відповідних територій;

- широка участь громадськості та бізнесу на основі ефективних механізмів їх залучення до процесу підготовки та реалізації стратегій сталого розвитку.

Питанню визначення системи індикаторів ЦСР на регіональному рівні було присвячено низку наукових та аналітичних досліджень. Серед них слід звернути увагу на дослідження «Вимірювання досягнення ЦСР регіонами України: вибір індикаторів та визначення базових рівнів»²²⁵, підготовлене за сприяння ПРООН в Україні. Метою дослідження було створити систему індикаторів ЦСР на рівні регіонів, здійснити їх кількісну оцінку базового рівня (2015 р.) у кожному з регіонів України з урахуванням визначених на національному рівні завдань ЦСР та індикаторів їх досягнення.

Завдяки виконаній роботі визначено 167 релевантних для регіонального рівня індикаторів, уніфікованих для всіх регіонів і максимально наближених до загальнонаціональних. Результати аналізу представлено в двох вимірах, відповідно до них підготовлено дві бази даних регіональних індикаторів ЦСР за Цілями та за регіонами. Таким чином, зазначені дані надали змогу визначити регіональний вимір диференційованості базового рівня кожної з ЦСР та досягнення кожним регіоном усіх ЦСР. Це, своєю чергою, дозволяє визначитись зі стратегічними пріоритетами сталого розвитку регіонів України та забезпечити відповідний прогрес у досягненні ЦСР на національному рівні.

Практична цінність запропонованої в зазначеному дослідженні системи індикаторів ЦСР для регіонів України полягає в такому: 1) індикатори можуть бути використані в багаторівневій системі моніторингу досягнення ЦСР; 2) індикатори ЦСР можуть бути застосовані в нових регіональних стратегічних документах, у т. ч. Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року. Така система показників для всіх регіонів може бути застосована для порівняльного аналізу в розрізі Цілей (внесок кожного регіону в досягнення цілі) та в розрізі регіонів (як порівняно з іншими регіонами просунувся в досягненні всіх цілей); 3) індикатори ЦСР можуть стати інструментом узгодження регіональних і місцевих стратегій розвитку із національними ЦСР; 4) аналіз даних забезпечує можливість звернути увагу на регіональному і національному рівні на те, у яких саме напрямках слід зосередити заходи державної й регіональної політики і куди важливо спрямовувати фінансові ресурси.

Питання формування та реалізації політики сталого розвитку на локальному рівні набуває особливого значення в контексті реформування адміністративно-територіального устрою в країні, що супроводжується низкою реформ та передаванням повноважень і ресурсів у багатьох сферах на локальний рівень. Положеннями Концепції реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні, схваленої Кабінетом Міністрів України 01 квітня 2014 р. (розпорядження № 333-р), передбачено передати на базовий рівень повноваження, пов'язані з ЦСР-11, зокрема щодо: місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); розвитку місцевої

²²⁵Вимірювання досягнення цілей сталого розвитку регіонами України: вибір індикаторів та визначення базових рівнів. Київ, 2019. 276 с. URL: <http://bit.ly/2N6GuQZ>

інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення; планування розвитку території громади; вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель); благоустрою території; надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання та водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності); утримання вулиць і доріг у населених пунктах; громадської безпеки; гасіння пожеж.

Отже, громади, що стають самостійнішими та впливовішими суб'єктами під час створення комфортного для життя членів громади середовища на основі Концепції сталого розвитку, водночас несуть безпосередню відповідальність перед своїми жителями та майбутніми поколіннями за прийняті рішення у сфері планування й реалізації завдань суспільного та соціально-економічного розвитку території.

Можливості місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо досягнення ЦСР на певних територіях визначені встановленими законодавством повноваженнями. Водночас у партнерстві з профільними центральними органами влади, жителями громади, бізнесом та експертним середовищем у рамках реалізації ЦСР може бути встановлено ширше коло завдань у економічній, соціальній та екологічній сферах, наприклад тих, що пов'язані з діяльністю підприємств державної форми власності, земельних, лісових чи інших природних ресурсів.

Підхід до досягнення ЦСР має бути багатоплановим, що потребує здійснення узгодженого комплексу заходів під час виконання власних та делегованих повноважень місцевих органів згідно з чинним законодавством з урахуванням національних завдань, визначених у Національній доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна»²²⁶. Комплексність підходу передбачає оцінювання будь-яких рішень з точки зору їх впливу на досягнення кількох ЦСР, та, навпаки, того, як завдання інших ЦСР впливатимуть на виконання цього конкретного рішення.

До прикладу, вплив завдань у досягненні ЦСР-1 «Подолання бідності» може мати такі взаємовпливи заходів у рамках інших ЦСР:

- забезпечення недискримінаційного підходу з урахуванням гендерної рівності, окремих підходів до осіб з інвалідністю, корінного населення (Цілі 5, 10, 16);
- подолання обмеженого доступу до виробничих ресурсів та ринків у виключній бідності (Ціль 8);
- забезпечення доступності якісних базових послуг, зокрема освітніх, медичних, послуг водо- та теплопостачання (Цілі 3, 4 та 11);
- залучення бізнесу за принципом «забруднювач платить» до підтримки проведення профілактичних заходів та подолання наслідків, з якими бідні верстви населення не можуть боротися особисто (Цілі 6, 11, 13–15);
- покращення якості харчування за рахунок заходів із подолання бідності (Ціль 2);
- співпраця з бізнесом для сприяння постачанню товарів на місці їх виробництва (Ціль 2);
- створення програм для працевлаштування місцевого населення (Цілі 8, 17);

²²⁶Цілі сталого розвитку: Україна : Національна доповідь / Мін-во економічного розвитку та торгівлі. Київ, 2017. 176 с. URL: http://un.org.ua/images/SDGs_NationalReportUA_Web_1.pdf

- налагодження партнерських зв'язків з мережами громадянського суспільства задля навчання та тренування підприємницьких навичок у населення (Цілі 8, 16);

- надання громадянам, які мають потребу в житлі, допомоги в будівництві житла, в отриманні кредитів, у т. ч. пільгових, та субсидій для будівництва чи придбання житла; подання допомоги власникам квартир (будинків) у їх обслуговуванні та ремонті (Ціль 11).

Слід зауважити, що особливо важливе місце з точки зору стратегічного узгодження цілей та завдань розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць із ЦСР посідають повноваження щодо цілепокладання в рамках складання та виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, розроблення та фінансування цільових адресних програм, забезпечення базового рівня соціальних послуг, створення умов для ведення бізнесу, партнерства, співпраці між різними суб'єктами влади для їх досягнення.

Спроможність громад до застосування синтетичних підходів при реалізації ЦСР посилюється входженням у фазу секторальної децентралізації, яка розширює реальну дієвість громад, у т. ч. на основі сучасних інформаційних технологій. У рамках секторальної децентралізації необхідне досягнення ефективної горизонтальної та вертикальної координації секторальних політик у секторах, що, зокрема, стосуються: розвитку економіки, транспорту, охорони здоров'я, освіти, енергетики, сфери безпеки, екологічної ситуації, інформаційних комунікацій, реалізації соціальної політики та політики на ринку праці та ін. Разом із безпосереднім розширенням повноважень органів місцевого самоврядування (чи, у певних випадках, вищих рівнів територіальної організації – укрупнених районів), можливе також використання непрямих організаційних інструментів, здатних посилити дієвість місцевих громад у реалізації завдань, що належать до ЦСР. Йдеться про:

- застосування інноваційних **технологій просторового управління** як програмних та мережевих продуктів, спроможних оптимізувати використання доступних регіону/громаді ресурсів шляхом їх додаткової організації. Це може стосуватися також ресурсів, які прямо не підконтрольні місцевим рівням;

- розвиток **соціальної відповідальності бізнесу**, заохочення партнерства та приватних інвестицій у місцевий розвиток. Це розширюватиме цілепокладання бізнесу з охопленням певних складників, які мають відношення до ЦСР;

- формування нових вимірів **державно-приватного партнерства** (переходу до публічно-приватного партнерства з відповідним розширенням кола його учасників за рахунок органів самоорганізації населення) як засобу ресурсного посилення органів місцевого самоврядування;

- розширення **внутрішньорегіональної** (між громадами регіону) та **міжрегіональної кооперації**, що зміцнює ресурсну спроможність громад і дозволяє перебирати контроль над масштабними секторальними процесами;

- використання інструментарію **оцінки стійкості** на місцевому рівні в умовах наявності постійного рівня загроз гібридного характеру (зокрема, стрес-тестування громад та підготовки паспортів безпеки), що уможливило впровадження додаткових локальних оцінок, які можуть впливати на оцінку якості секторального управління;

- **упровадження механізмів вимірювання та моніторингу** для ресурсної реідентифікації громад, оцінки прогресу у сфері реалізації ЦСР, потреб та ефективності надання державної та міжнародної допомоги.

Порядок денний-2030 дозволяє вирішити проблему якості стратегічного планування розвитку територій та громад. Спільна «рамка» ЦСР має допомогти об'єднати місцеве самоврядування громад, бізнес та громадянське суспільство навколо вирішення спільних проблем, розроблення нових ідей, уточнення деталей на національному та місцевому рівнях для створення нових імпульсів для залучення та витрачання ресурсів з урахуванням інтересів майбутніх поколінь. Уніфікація програмних завдань територіального розвитку шляхом віднесення їх до певних завдань ЦСР дає можливість їх наступної агрегації та систематизації для стратегування на регіональному рівні. Встановлення ментального (світоглядного) зв'язку між глобальним (ЦСР) та локальним (умови життя) є засобом, що допомагає суттєво ускладнити мотивації, на яких будуються стратегії територіального та регіонального розвитку, а отже, зміцнити їх стратегічні виміри.

Співпраця для виконання спільних завдань досягнення сталого розвитку, своєю чергою, забезпечить прискорення досягнення ЦСР за рахунок синергії та відкриє нові можливості для:

- спрямування публічних і приватних інвестицій у розбудову стійкої інфраструктури та доступу до основних послуг у містах і на територіях, забезпечення конкурентоспроможності локальної економіки, подолання наслідків зміни клімату, скорочення нерівності/непропорційності в економічному розвитку регіонів і територій;
- управління перерозподілом податкових надходжень чи встановлення справедливої частки загальнодержавних та місцевих податків;
- доступу до нових механізмів фінансування проєктів розвитку;
- справедливого розподілу офіційної допомоги з розвитку, посилення її адресності;
- сприяння міжмуніципальній, транскордонній, макрорегіональній і міжнародній співпраці, розробленню й упровадженню спільних проєктів з метою сталого розвитку та обміну досвідом.

Крім того, ЦСР, прийняті на глобальному та локальному рівнях, уже мають чіткі часові орієнтири із визначенням проміжних цільових показників (до 2020, 2025 та 2030 рр.). Кількісне вимірювання таких впливів може бути забезпечено із застосуванням різних методів оцінювання та прогнозування, при цьому спільна система індикаторів сталого розвитку має стати базисом стратегічного планування розвитку громад і територій.

Завданням 11.2 Цілі 11 передбачено «забезпечити розвиток поселень і територій виключно на засадах комплексного планування та управління за участю громадськості», а цільовим індикатором виконання цього завдання є досягнення вже у 2020 р. стовідсоткового затвердження та впровадження власних стратегій розвитку й планів заходів із їх реалізації, розроблених *за участю громадськості*.

Механізми залучення жителів територіальної громади до участі в сталому розвитку території визначені чинним законодавством, серед них, зокрема, такі:

- участь жителів у громадських слуханнях щодо питань життєдіяльності громади;
- заслуховування звітів голови громади та депутатів перед жителями громади;
- участь у проведенні відкритих сесій місцевих рад з вільним доступом жителів;
- споживання та використання в громадській, експертній та підприємницькій діяльності інформації щодо важливих рішень життєдіяльності громади, висвітленої на сайтах громад;
- участь у формуванні та поданні електронних петицій на сайті громади;
- участі у впровадженні партисипативного бюджетного планування тощо.

Водночас для активізації участі громади через такі механізми бракує самоусвідомлення важливості власної ролі членів громади у створенні сприятливих для життя умов на основі самоорганізації. **Відомі й зрозумілі ЦСР є системою для об'єднання зусиль громад та бізнесу у визначенні пріоритетних завдань розвитку територій та громад.**

Ураховуючи те, що імплементація ЦСР потребуватиме, серед іншого, концентрації бюджетних видатків, а отже, збереження відчутного податкового навантаження, посилення обмежень для бізнесу (зокрема, у сферах впливу на довкілля чи регулювання ринку праці), може виникати спротив реалізації ЦСР через побоювання погіршення підприємницького та інвестиційного клімату. Компенсація можливих суперечностей має відбуватися на основі впровадження у рамках втілення ЦСР передумов для реалізації постіндустріальних (у т. ч. неоіндустріальних) конкурентних переваг бізнесу, якими є комплексне використання людського й соціального капіталу, мережеві зв'язки, інформаційні технології, складники «зеленої» економіки тощо, що значною мірою імplementовані до системи ЦСР.

Так, Резолюція Європарламенту “Renaissance of Industry for Sustainable Europe” (RISE)²²⁷ серед пріоритетів підтримки конкурентоспроможності європейської промисловості, зокрема, визначає такі: упровадження інструментів регіонального розвитку на підтримку інновацій та підприємництва, забезпечення належної пропозиції критичних факторів виробництва, таких як енергетичні та сировинні матеріали, при підвищенні енерго- та ресурсоефективності. До встановлених пріоритетів технологічного розвитку концепцією «ренесансу» європейської промисловості віднесено передові галузі переробної промисловості (advanced manufacturing), які впроваджують знання та інновації, державно-приватне партнерство та сталі виробничі процеси через ресурсну та енергетичну ефективність; продукцію на основі біотехнологій (Bio-based products), у т. ч. застосування каскадних принципів використання біомаси; екологічно чисті транспортні засоби (Clean Vehicles and Vessels); сприятливі для сталого розвитку будівельні матеріали та сировина (Sustainable construction and raw materials), у т. ч. впровадження енергоефективності у житловому будівництві; «розумні» мережі та цифрова інфраструктура (Smart Grids and Digital Infrastructures).

Варто наголосити, що всепроникність глобалізаційних процесів зумовлює дієвість пост/неоіндустріальних чинників конкурентоспроможності навіть в економіках, які не перебувають на завершальних етапах переходу до постіндустріальної економіки. Тому не слід применшувати їхню значущість для України. Навпаки, створення відповідних умов дозволить побудувати сучасні точки дотику бізнесу та громад, сформувати локальну ідентичність бізнесу, а також поліпшити інвестиційну привабливість територій для зовнішніх інвесторів.

Завдяки розвитку *партнерських відносин* між владою та бізнесом має досягатися довіра з боку бізнесу до спроможності місцевої влади належним чином реалізувати довгостроковий процес імплементації ЦСР, від якого бізнес отримує вигоду у вигляді підвищення якості людського та природного капіталу, зростання внутрішнього попиту, зниження позаекономічних ризиків тощо. Інтеграція локальних ідентичностей громади та

²²⁷Renaissance of Industry for a Sustainable Europe. Motion for a European Parliament resolution on reindustrialising Europe to promote competitiveness and sustainability. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0464+0+DOC+XML+V0//EN>

місцевого бізнесу створює соціальний капітал, який є потужною перевагою у конкуренції громад, і насамперед – за людські ресурси.

Для досягнення **необхідної синергії види економічної діяльності, щодо яких оптимальним чином встановлюються партнерські відносини**, мають, на нашу думку, відповідати певним вимогам, серед яких:

- орієнтація на досягнення цільових показників ЦСР, поліпшення якості життя членів громади на відповідних напрямках, передбачених ЦСР;
- проєктний підхід – орієнтація на досягнення синтетичних цілей, оптимально синхронізованих із цілями місцевих/регіональних стратегій, що дозволить громаді додатково працювати над можливим залученням донорських коштів у дотичні сфери;
- підвищення ефективності економічних та соціальних процесів на основі впровадження енергозбереження, вторинної переробки, організаційної оптимізації тощо;
- локально-територіальний характер – орієнтація на вирішення територіально значущих проблем: збереження/розвиток водних ресурсів, ґрунтів, вивезення та перероблення сміття та ін.

Позитивну роль у встановленні партнерських відносин, а отже, позитивному ефекті для локальної ідентичності бізнесу має відігравати інституціалізація такого партнерства на основі публічно-приватного партнерства, диверсифікації надання соціальних послуг, упровадження соціального підприємництва, відповідних пріоритетів у місцеві та регіональні стратегії, діяльність агентств місцевого та територіального розвитку.

Аналіз рішень місцевого самоврядування з точки зору впливу на досягнення системи цілей, однієї цілі на інші та навпаки, інших завдань ЦСР на досягнення певного проєкту рішення може стати дієвим аргументом для **подолання спротиву членів громад під час обговорення та запровадження певних проєктів, націлених на вирішення тих чи тих завдань сталого розвитку**.

Прикладом такого спротиву може бути негативне сприйняття жителями громад проєктів із побудови сміттєпереробних заводів на території громади. Аргументами під час експертно-аналітичного обґрунтування та роз'яснення на їх основі із певними розрахунками аспектів впливу та можливостей виконання такого проєкту в системі ЦСР можуть бути:

- сприяння покращенню здоров'я жителів громад та зниженню смертності майбутніх і теперішніх поколінь від онкозахворювань (Ціль 3) шляхом закриття полігонів, що отруюють навколишнє середовище (Ціль 12) та будівництва сміттєпереробного заводу із сучасними технологіями, який генерує енергію (Ціль 7), що, своєю чергою, може здешевити вартість послуг із постачання електроенергії в громаді (Ціль 7);

- забезпечення доступу до безпечної питної води шляхом запобігання потраплянню в підземні води продуктів сміттєзвалищ (Ціль 6), загалом зменшення негативного впливу забруднюючих речовин на довкілля (Ціль 11);

- сприяння працевлаштуванню жителів громади на новоствореному підприємстві (Ціль 8), подоланню бідності для працездатних осіб (Ціль 1) та дискримінації (Ціль 10); захисту та відновленню екосистеми в громаді (Ціль 15).

Такий комплекс впливів за результатами впровадження проєкту може бути здійснений із залученням інвестицій на партнерських засадах (Ціль 17), можливо, міжмуніципального співробітництва та подальшого отримання сталих податкових надходжень до державного та місцевого бюджетів. Ці надходження, своєю чергою, будуть

спрямовані на виконання цілей і завдань сталого розвитку в рамках стратегії громади, яку було затверджено за участі жителів цієї громади (Ціль 11). Такий підхід повинен сприяти підвищенню довіри до діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, підвищуючи при цьому їх ефективність (Ціль 16).

Важливим аспектом досягнення ЦСР є їх ресурсне забезпечення. **Жодна країна не здатна подолати глобальні проблеми самотужки, тому визначальну роль у досягненні ЦСР відіграють партнерство, взаємодія та згуртованість у подоланні глобальних викликів, що спирається на національні, регіональні та локальні стратегії сталого розвитку.** Країни з високим рівнем доходів зобов'язані відповідно до Порядку денного-2030 підтримувати інші країни на шляху до подолання глобальних та локальних проблем.

Так, глобальна Ціль 17 передбачає завдання: «Забезпечити, щоб розвинуті країни повністю виконали свої зобов'язання з надання офіційної допомоги з метою розвитку (ОДР), у тому числі взяте багатьма розвинутими країнами зобов'язання досягти цільового показника виділення коштів по лінії ОДР країнам, які розвиваються, на рівні 0,7 % свого валового національного доходу (ВНД) і виділення ОДР найменш розвиненим країнам на рівні 0,15–0,20 % свого ВНД; державам, які надають ОДР, пропонується розглянути питання про те, щоб поставити перед собою мету виділяти не менше як 0,2 % свого ВНД по лінії ОДР для найменш розвинених країн»²²⁸.

Паризька декларація від 2005 р. встановлює п'ять головних принципів партнерства щодо офіційної допомоги:

- країни, що розвиваються, розробляють власні стратегії розвитку, удосконалюють свої інститути, протидіють корупції;
- країни-донори сприяють іншим згідно із цими стратегіями та використовують місцеві системи;
- країни-донори координують свої дії, спрощують процедури, обмінюються інформацією з метою уникнення дублювання;
- країни, що розвиваються, та донори концентрують свої зусилля на виробництві та на визначенні результатів;
- донори та партнери з країн, що розвиваються, оцінюють загальні результати розвитку.

Донорські програми, технічна допомога багатьох країн структуруються за ЦСР, створюючи глобальну мотивацію фінансування з метою розвитку через призму концепції сталого розвитку, що, своєю чергою, додатково стимулює уряди, місцеву владу та бізнес імплементувати ЦСР у власні стратегії розвитку, з урахуванням перспектив для отримання додаткового фінансування для їх реалізації. Україна є реципієнтом ОДР, оскільки входить до групи країн із доходами, нижчими від середніх.

Ураховуючи принципи надання ОДР та положення Цілі 17, **інкорпорація ЦСР в законодавство України та стратегії і програми галузевого, регіонального та локального рівнів є надзвичайно важливими в питанні отримання ресурсної підтримки досягнення ЦСР на всіх рівнях.** У цьому контексті необхідно визначити потрібний рівень фінансування заходів для досягнення ЦСР та чіткі індикатори досягнення цілей на кожному рівні, упровадити відповідний зв'язок стратегічного планування із бюджетним процесом. Такий вид підтримки має розширити можливості для залучення

²²⁸ Ціль 17. Зміцнення засобів здійснення й активізація роботи в рамках глобального партнерства в інтересах сталого розвитку. URL: <http://sdg.org.ua/ua/pro-hlobalni-tsili/partnerships-for-the-goals>

ресурсів від приватного бізнесу, що суттєво підвищить ефективність підтримки сталого розвитку.

У глобальному вимірі на порядку денному залишаються загрози, значною мірою пов'язані із зміною клімату, зростанням нерівності та бідності, а також обмеженістю ресурсів, нераціональним та неефективним виробництвом та споживанням. У такому світі компанії, ринки та економіки є взаємозалежними. Тому бізнес та інвестори все більше усвідомлюють, що їх здатність процвітати й розвиватися залежить від процвітаючого та стійкого суспільства. І навпаки, вони бачать, що соціальна нерівність та нерівність доходів, а також екологічна шкода, вже негативно впливають на ланцюжки постачань, потоки капіталу та продуктивність працівників.

Моделювання ефективної системи досягнення ЦСР в Україні на всіх рівнях має базуватися в першу чергу на офіційно унормованих параметрах цієї системи, яка визначатиме завдання, учасників та їх роль у процесі управління, моніторингу та оцінювання політики. Застосовуються також механізми взаємодії в горизонтальній (через усі рівні влади) та вертикальній (через секторальні політики та інструменти співпраці) площинах.

Базовими адміністративно-територіальними одиницями у публічному управлінні сталим розвитком є об'єднані територіальні громади, які уворені під час децентралізації влади з метою реалізації їх соціально-економічної спроможності, створення повноцінного життєвого середовища для громадян, використання інвестиційного потенціалу з метою сталого розвитку територій.

Система ЦСР здатна виконати роль орієнтирів для визначення пріоритетних напрямів і цільових показників у стратегічному плануванні розвитку на всіх рівнях, що може стати основою для партнерства на вертикальному та горизонтальному рівнях у публічному управлінні, а також при формуванні бізнес-стратегій та власних життєвих стратегічних орієнтирів членів громади.

Цінність стратегічного підходу на основі концепції сталого розвитку, тобто врахування аспектів взаємовпливів рішень на досягнення конкретних ЦСР та на всі ЦСР в комплексі, полягає у формуванні сталих джерел доходів, що отримуються від відповідального перед майбутніми поколіннями використання місцевого природного, економічного, людського й соціального потенціалу, залучення інвестиційних ресурсів. Також, відповідно, і формування видатків, що сприяють розбудові локальної економіки, захисту екології та розвиткові соціального капіталу, створенню основи для сталого розвитку регіонів та громад, як наслідок – досягненню ЦСР на національному рівні.

Гарантією життєздатності та сталості розвитку територій має стати інклюзивний механізм публічного управління, що передбачає залучення громадськості до прийняття рішень та формування оцінки їх результатів. Не менш важливими є механізми, що забезпечують ефективне використання публічних коштів на основі стратегічного планування сталого розвитку регіонів.

Таким чином, імплементація Цілей сталого розвитку в програмні та стратегічні документи й рішення на всіх рівнях у сфері публічної політики та бізнесі є надзвичайно важливим елементом у вирішенні глобальних та локальних проблем досягнення ЦСР. Україні нагально необхідна інституційна, методична та технічна підтримка щодо оволодіння методиками дієздатності місцевих громад у реалізації Цілей сталого розвитку.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

З метою вироблення системного підходу до використання результатів децентралізації для підвищення ефективності регіонального та місцевого розвитку й створення інституційно-правових та економічних передумов для формування дієвої політики регіонального розвитку доцільно вжити низку заходів за такими напрямками:

1. Для підвищення спроможності ОТГ до надання якісних та доступних публічних послуг, підвищення управлінської спроможності та заохочення демократії участі під час застосування адміністративних стимулів для пришвидшеного завершення процесу формування ОТГ доцільно:

- забезпечити виконання завдання Уряду щодо формування спроможних мереж об'єктів соціальної інфраструктури в ОТГ, які покликані спростити доступ жителів громад до базових публічних послуг, шляхом розроблення та внесення відповідних заходів до Плану діяльності Кабінету Міністрів України та Плану дій профільного міністерства (Мінрегіону);

- опрацювати й ухвалити проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстр. № 1223 від 2 вересня 2019 р.);

- під час підготовки нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та нового законодавчого акта стосовно діяльності префектів удосконалити механізм визначення поточних і майбутніх потреб у кваліфікаціях та навичках державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, які працюватимуть в умовах багаторівневого самоврядування впродовж нового етапу реформи децентралізації та після її завершення, на основі аналізу повноважень відповідних органів влади та місцевого самоврядування;

- розробити та впровадити систему оцінювання компетентності у сфері місцевого та регіонального розвитку для державних службовців центральних та місцевих органів виконавчої влади, посадових осіб місцевого самоврядування у сфері місцевого та регіонального розвитку;

- розробити навчальні програми для працівників райдержадміністрацій для інтеграції працівників у новостворені ОТГ або працевлаштування в громади, після зміни адміністративно-територіального устрою;

- рекомендувати ОМС протягом першої каденції після чергових місцевих виборів 25 жовтня 2020 р. розробити та ухвалити Статут громади, в якому обов'язково визначити порядок організації громадських слухань (шляхом внесення змін до частини 1 статті 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР);

- рекомендувати ОМС протягом першого року після чергових місцевих виборів, що відбудуться 25 жовтня 2020 р., розробити та затвердити стратегії розвитку громади відповідно до Методичних рекомендацій профільного міністерства (Мінрегіону);

- розробити рекомендації щодо типової структури програми соціально-економічного розвитку громади на п'ять років та механізмів затвердження таких програм;

- зобов'язати ОМС проводити консультації з громадськістю у формі громадських слухань стосовно підготовки та ухвалення заходів щодо оптимізації мережі закладів соціальної інфраструктури в громаді;

- з метою забезпечення децентралізації в правоохоронній діяльності провести експертну оцінку ефективності проєкту «Поліцейський офіцер громади», ініційованого Національною поліцією України, включано розгляд питання про доцільність подальшого реформування її місцевих органів; рекомендувати ОМС широке впровадження проєкту;

- запровадити стандарти центрів безпеки громадян за системою двадцятихвилинної доступності та доцільність їх функціонування в громадах.

2. Для ефективного завершення об'єднання громад доцільно:

- розробити та впровадити інформаційно-роз'яснювальну кампанію із залученням ЗМІ, спрямовану на формування підтримки з боку громадян України реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування; посилити інформаційно-роз'яснювальну роботу на територіях країни, де в добровільному порядку не були створені ОТГ, з метою доведення необхідності їх створення для забезпечення подальшого місцевого розвитку та роз'яснення переваг нового адміністративно-територіального устрою для жителів;

- закріпити в Законі про адміністративно-територіальний устрій України поняття «громада» як адміністративно-територіальну одиницю базового рівня, а також передбачити порядок і процедуру остаточного формування територій громад з метою виправлення недоліків, допущених після затвердження перспективних планів формування територій громад;

- на виконання приписів частини 1 статті 58 Конституції України стосовно зворотної дії законів і нормативно-правових актів у часі розробити та ухвалити зміни до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про добровільне об'єднання територіальних громад», якими передбачити й деталізувати процедуру виходу територіальної громади зі складу ОТГ, її приєднання до складу іншої ОТГ чи ліквідації ОТГ;

- взаємодіяти з експертним та науковим середовищем, громадянським суспільством, представниками національних спільнот для утворення публічних консультативних та діалогових платформ (у форматі місцевих форумів) для організації широкого громадського обговорення поточних результатів, основних проблем та можливостей, які дає реформа децентралізації (у соціальній, господарській, науково-освітній, культурній сферах та в галузі транскордонної співпраці);

- забезпечити вивчення громадської та експертної думки, широкого громадського обговорення щодо розподілу повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на регіональному, районному (субрегіональному) та базовому рівнях, визначення доцільності формування органів місцевого самоврядування на субрегіональному рівні;

- провести публічні консультації із залученням широкого кола експертів та представників громад для підготовки пропозицій щодо передбачуваних повноважень, формування концепції співпраці органів місцевого самоврядування базового та обласного рівнів;

- при завершенні об'єднання особливу увагу приділити проведенню додаткової інформаційно-роз'яснювальної роботи на території східних регіонів України з урахуванням імовірної протидії завершенню реформування з боку різних політичних сил;

- сприяти максимальному врахуванню позицій органів місцевого самоврядування, профільних асоціацій та громадськості при підготовці відповідних змін до Конституції України щодо децентралізації;

- запровадити інклюзивні та проактивні підходи при взаємодії з національними спільнотами у питаннях об'єднання громад, що передбачатиме зобов'язання органів місцевого самоврядування громад залучати представників національних спільнот до публічного обговорення, консультативних заходів та громадських слухань у рамках проведення громадських слухань із питань управління (насамперед у питаннях освіти та культури), передбачити формування органів самоорганізації населення серед членів національних спільнот (на територіях їх компактного проживання) з відповідними змінами в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Такі кроки покликані забезпечити усвідомлення громадами загалом та національними спільнотами дотримання принципу їх залучення (інклюзії) у прийнятті важливих рішень попри політичний вплив місцевих еліт, наявні ризики в безпековій сфері та суперечності з окремими урядами з приводу етнонаціональної та мовної політики;

- ініціювати розроблення проекту Закону про місцевий референдум, прийняття якого допоможе уникнути проблем під час формування громад, оскільки дозволить оперувати реальною думкою місцевого населення та уможливить започаткування механізму її імплементації у законодавство.

3. Із метою приведення системи виборів депутатів місцевих рад та голів рад у відповідність до окреслених критеріїв систему доцільно реформувати за такими основними напрямками (у т. ч. через внесення змін до Виборчого кодексу України):

- запровадити на виборах депутатів місцевих рад територіальних громад та їх голів незалежно від категорії їх адміністративного центру, кількість виборців у яких становить 20 тис. та більше осіб, мажоритарну систему абсолютної більшості з одномандатними виборчими округами при збереженні права кандидатів на самовисування. У першому турі переможцем вважатиметься кандидат від округу, який здобув абсолютну кількість голосів виборців, що взяли участь у голосуванні. У разі відсутності переможця до другого туру мають вийти двоє кандидатів, які здобули найбільшу кількість голосів за результатами першого туру. Переможцем у другому турі вважатиметься кандидат, який здобув більшу кількість голосів. Таке нововведення: а) забезпечить краще збалансоване представництво інтересів центральних та периферійних населених пунктів, що входять до складу об'єднаних територіальних громад; б) дозволить обирати депутатами кандидатів із вищою підтримкою виборців (зокрема, за рахунок об'єднання голосів виборців кандидатів, які припинили боротьбу, навколо кандидатів із подібними виборчими програмами, котрі беруть участь у другому турі); в) сприятиме рівноправній конкуренції між кандидатами з різними фінансовими та адміністративними можливостями (у т. ч. об'єднання в другому турі учасників виборчого процесу проти кандидатів, які ведуть передвиборну боротьбу сумнівними способами); г) стимулюватиме політичні партії до розвитку власної організаційної структури та застосування процедур внутрішньопартійної демократії

(праймеріз, внутрішньопартійних референдумів, або кокусів) з метою визначення тих партійних активістів, які зможуть розраховувати на широку підтримку виборців;

- повернути мажоритарну систему відносної більшості з використанням одномандатних виборчих округів на виборах решти місцевих рад;

- вжити заходів щодо обмеження впливу фінансового стану кандидатів на інтенсивність виборчої кампанії. Для цього необхідно заборонити рекламу кандидатів в електронних ЗМІ (на радіо та телебаченні), а також встановити граничну частку виборчого фонду кандидата, яка може бути витрачена на політичну рекламу (не більше 60 %).

- адаптувати Виборчий кодекс до нової/чинної (залежно від подальшого політичного розвитку країни) моделі територіальної організації влади за системою виборів депутатів представницьких органів регіонального рівня, зокрема обласних та районних (окружних, повітових) рад, тобто: а) за проведення конституційної реформи децентралізації зберегти пропорційну виборчу систему з відкритими територіальними виборчими списками на виборах депутатів обласних та районних (окружних, повітових) рад, а також Верховної Ради Автономної Республіки Крим, при цьому встановивши порядок визначення обраних депутатів рад із використанням методик, які при підрахунку отриманих мандатів надавали би перевагу партіям, що здобули найбільшу частку голосів виборців, зокрема методу дільників Д'Ондрта²²⁹; б) за збереження чинної нині системи територіальної організації влади – запровадження мажоритарної системи абсолютної виборів депутатів зазначених рад (крім Верховної Ради Автономної Республіки Крим) в одномандатних виборчих округах, приблизно рівних за кількістю виборців.

4. З метою оновлення підходів та принципів формування політики регіонального розвитку доцільно:

- розширити мандат Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку при Кабінеті Міністрів України шляхом доповнення її основного профілю з координації заходів центральних та місцевих органів щодо регіонального розвитку додатковим напрямом координації секторальних та державної регіональної політик як на рівні стратегічних документів, так і на стадіях фінансування та моніторингу реалізації політик та секторальних реформ;

- передбачати під час формування політик секторальних реформ відповідальними центральними органами виконавчої влади обов'язкове залучення до розроблення та впровадження цих політик регіональних і місцевих громад, включення завдань секторальних реформ до їх стратегічного планування;

- відповідно до Указу Президента України від 18.12.2019 р. № 909/2019 забезпечити в регіонах ефективну діяльність рад розвитку громад та територій з метою сприяння налагодженню ефективної взаємодії державних органів з органами місцевого самоврядування у питаннях вироблення пріоритетів державної регіональної політики та механізмів сталого розвитку територіальних громад, вирішення проблемних питань соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць;

- систематично проводити стратегічні наради та консультації центральних та місцевих органів виконавчої влади із органами місцевого самоврядування з метою

²²⁹Medzihorsky, Juraj. (2019). Rethinking the D'Hondt method. *Political Research Exchange*. 1 (1): 1625712. URL: doi:10.1080/2474736X.2019.1625712

напрацювання спільних пріоритетів розвитку та узгодження стратегічних цілей розвитку регіону та громад;

- розробити регіональні плани реалізації інфраструктурних та інвестиційних проєктів, що базуються на результатах SWOT-аналізу регіонального розвитку, оцінках його природно-ресурсного, трудового, фінансового та інноваційного потенціалу; запровадити моніторинг рівня та якості життя населення регіонів;

- ідентифікувати потреби у статистичних та географічних даних, які необхідні органам влади та місцевого самоврядування при ухваленні рішень щодо втілення державної регіональної політики, державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку, а також забезпечити інтегрування статистичних і географічних даних моніторингу та оцінки розвитку регіонів та ОТГ у комплексну базу даних, що розроблена та функціонує за стандартами, порівнянними зі стандартами відповідних баз даних у країнах ЄС;

- оцінити тенденції розвитку регіонів шляхом аналізу їх соціально-економічних показників (починаючи від першого року результативної децентралізації) за період 2015 – перше півріччя 2020 рр. та визначити проблеми соціально-економічного розвитку регіонів та громад і загрози, спричинені децентралізацією;

- проводити оцінювання впливу децентралізації на соціально-економічне становище регіонів за системою критеріїв, які характеризують структурні зміни в соціально-економічному становищі регіонів, результати функціонування регіональної економіки за низкою показників: співвідношення доходів/видатків бюджетів областей, структура доходів бюджетів областей, структура трансфертів із державного бюджету; структура капітальних інвестицій; власні доходи та загальні видатки бюджетів областей; структура видатків на економічну діяльність;

- передбачити у проєкті Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року стратегічні напрями політики регіонального розвитку. Це, зокрема: формування та реалізація «точок зростання» у громадах; розкриття потенціалів розвитку та стимулювання їх примноження для розкриття внутрішнього потенціалу розвитку регіонів та зменшення обсягів державної підтримки;

- під час підготовки проєкту Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року та Плану дій з реалізації ДСРР-2027 урахувати принципи стійкості (здатності регіональної та місцевої економіки мінімізувати негативні наслідки екзогенного шоку та адаптуватися до нових умов або змінювати траєкторію свого сталого розвитку) до планування й упровадження політики регіонального розвитку ЄС, уразливості, згуртованості й соціальної згуртованості, солідарності та партнерства, а також принципи сталого просторового розвитку;

- розробити та затвердити офіційні методичні рекомендації щодо належного виконання функцій агенціями регіонального розвитку, які покладено на них відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики»;

- забезпечити прогнозовану та регулярну фінансову підтримку з Державного бюджету України на Державну програму регіонального розвитку «Загальноукраїнська солідарність» у рамках реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на наступний плановий період (зادля практичного втілення принципу згуртованості);

- на основі принципів ОЕСР щодо публічного інвестування у місцеві та регіональні проєкти розвитку для всіх рівнів урядування підготувати Методичні рекомендації

Мінрегіону, узгоджені із секторальними міністерствами, задля ефективнішої підтримки місцевих та регіональних проєктів розвитку на субнаціональному рівні;

- у проєкті Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року врахувати такі принципи політики регіонального розвитку України: інноваційності, розвитковості, дотримання інтересів, децентралізації, мотивації, партнерства, відповідальності;

- вивчити можливості підготовки стратегій регіонального розвитку не на базі SWOT-аналізу, а на базі консенсус-прогнозів, що дозволило б оперувати прогнозованими показниками, а не суб'єктивними побажаннями; визначити наукові заклади, які розроблятимуть методичні рекомендації з цього питання та надаватимуть допомогу ОТГ у стратегуванні;

- поширити досвід створення регіональних офісів євроінтеграції з визначенням відповідних функціональних завдань сприяння імплементації Угоди про асоціацію України з ЄС на регіональному рівні та формування інституційної готовності територіальних громад до євроінтеграції;

- інтенсифікувати розвиток міжнародного макрорегіонального співробітництва громад та пошук нових засобів і напрямів транскордонної співпраці для розкриття потенційних локальних точок соціально-економічного зростання;

- забезпечити при плануванні та підготовці нової Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2021–2025 роки врахування в пріоритетних напрямках та основних завданнях розроблення просторових моделей кластерного типу – точок економічного зростання ОТГ як засобу протидії масовій трудовій міграції та забезпечення згуртованості громад; сприяти формуванню й розвитку міжнародних кластерів як методу поглиблення транскордонної та міжрегіональної співпраці між Україною та країнами ЄС; координувати та сприяти участі ОТГ в операційних програмах транскордонного співробітництва; посилити транскордонну співпрацю України та країн ЄС в культурній, науковій та освітній сферах із залученням представників національних меншин у поліетнічних регіонах.

5. З метою стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів України та посилення фінансової спроможності громад доцільно:

- розробити та затвердити Програму подолання депресивності територій в Україні, доопрацювати критерії визначення депресивності територій в Україні, створити реєстр депресивних територій;

- використовувати інструментарій Державного фонду регіонального розвитку, державно-приватного партнерства, субвенції на соціально-економічний розвиток громад для фінансування проєктів щодо стимулювання розвитку окремих точок економічного зростання, що здатні поширити позитивний ефект перетворень на весь регіон та суміжну територію;

- розробити заходи щодо підтримки сектору мікро- та малого підприємництва у регіональних розрізах та з урахуванням регіональних ресурсних потенціалів;

- сприяти міжмуніципальному співробітництву та співпраці територіальних громад;

- розробити й поширити програму співробітництва органів місцевого самоврядування та підприємців у регіонах з урахуванням можливостей Закону України «Про державно-приватне партнерство», створити умови взаємодії підприємств, установ,

організацій, що визначають можливості кожного регіону на базі використання науково-виробничого потенціалу цього регіону;

- розробити та забезпечити втілення спеціалізованих інструментів стимулювання місцевого розвитку для сільських громад;

- розробити систему заходів взаємодії регіонів та громад у рамках реалізації загальнонаціональних завдань протиепідемічної стійкості;

- модернізувати Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» з урахуванням кращого досвіду ЄС; забезпечити розроблення конкретних інструментів, що сприятимуть розвиткові малого та середнього підприємництва на депресивних територіях, піднесенню інноваційних галузей, зростанню доходів громадян;

- продовжити передавання земель за межами населених пунктів у комунальну власність громад (попередньо проводячи інвентаризацію земель), включно безхазяйних земель та земель відумерлої спадщини;

- налагодити створення на рівнях регіонів і громад спеціалізованих форм для сприяння розвитку бізнесу та стартапів: агенцій регіонального розвитку, агенцій місцевого розвитку, індустріальних парків, бізнес-інкубаторів, кооперативних структур тощо, інституціалізації партнерських відносин місцевого самоврядування та бізнесу у вигляді публічно-приватного партнерства, диверсифікації надавачів соціальних та публічних послуг, розвитку соціального підприємництва;

- упровадити практику розробки міжрегіональних та міжтериторіальних стратегій з урахуванням спільних особливостей та переваг розвитку регіонів;

- проводити SWOT-аналіз фінансової спроможності громад за кожним регіоном з метою визначення перспектив для розширення надходжень до місцевих бюджетів;

- сприяти утворенню конгломерацій (у процесі об'єднання громад), пріоритети щодо приєднання насамперед надавати біднішим громадам з метою підвищення рівня їх економічної та фінансової спроможності; формувати конгломерати, які з часом ставатимуть фінансово самостійними;

- удосконалити адміністрування та ефективне використання коштів рентних платежів за видобуток вуглеводнів та екологічного податку в громадах;

- законодавчо закріпити повноваження громад щодо контролю повноти, своєчасності та вірогідності податкових надходжень, а також права спрямовувати отримані кошти на важливі для громад екологічні заходи;

- забезпечити ефективне фінансування проєктів та програм за рахунок ДФРР щодо концентрації ресурсів на розвиток та стимулювання точок економічного зростання, зокрема розбудову транспортної інфраструктури, стимулювання підприємницької активності, будівництво індустріальних та інноваційних парків;

- урахувати пропозицію Рахункової палати України щодо запровадження квотування проєктів економічної спрямованості в розмірі не менше 20 % коштівДФРР; провести консультації з обласними державними адміністраціями щодо квотування проєктівДФРР у розрізі регіонів відповідно до пріоритетних напрямів їх розвитку;

- з метою мінімізації розпорощення бюджетних ресурсів провести комплексний аналіз соціально-економічної інфраструктури регіонів (районів), на його основі розробити карту опорних (спроможних) закладів освіти, охорони здоров'я, соціальних послуг та забезпечити спрямування коштівДФРР на розвиток цих закладів;

- сформулювати критерії оцінювання співвідношення власних доходних джерел та трансфертів із державного бюджету з метою визначення рівня фінансової самостійності громад для оцінки рівня фінансової децентралізації;

- сформулювати напрями взаємозв'язку між показниками фінансової децентралізації та показниками соціально-економічного розвитку регіонів з метою оформлення у єдиний контент проблем соціально-економічного розвитку регіонів та достатності фінансової бази громад;

- встановити прозорі критерії розподілу субвенції на соціально-економічний розвиток територій з метою уникнення непропорційного та несправедливого розподілу між регіонами коштів державної підтримки; оприлюднювати протоколи засідань Комісії з підготовки пропозицій щодо розподілу субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій; ввести до складу Комісії з підготовки пропозицій щодо розподілу субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій представників Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерства розвитку громад та територій України;

- розглянути можливість переходу до «розумної» системи проєктів, за якої обласна державна адміністрація відіграє координуючу роль у процесах освоєння коштів, що виділяються на розвиток регіону з державного та місцевого бюджетів, а також проєктів міжнародної технічної допомоги. Система передбачає спільне стратегічне планування розвитку регіону всіма владними суб'єктами, які залучають кошти на розвиток територій та дозволяє забезпечити координацію дій і концентрацію ресурсів на заходах та проєктах, які забезпечують найвищий результат за коротший строк, а також мінімізувати розпорошення ресурсів;

- збільшити розмір додаткової дотації на здійснення переданих із державного бюджету видатків на утримання закладів освіти та охорони здоров'я;

- передбачити необхідний обсяг субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення різниці між фактичною вартістю комунальних послуг, що вироблялися, транспортувалися та постачалися населенню, бюджетним установам і організаціям, та тарифами, що затверджувалися та/або погоджувалися органами державної влади чи місцевого самоврядування, яка виникла протягом 2016–2019 рр. через рішення держави про підняття цін на природний газ, збільшення мінімальної заробітної плати без перегляду цін на послуги теплопостачання, запровадження ринку електричної енергії, скасування «нічного тарифу» на електричну енергію;

- спрямувати 20 % коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах безпосередньо до бюджетів міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад, розподіливши їх між такими бюджетами окремим Додатком до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» (за прикладом 2012 р.);

- списати заборгованість за середньостроковими позиками та безвідсотковими позичками, наданими місцевим бюджетам за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку в 2009–2014 рр. Зазначене не потребує додаткового ресурсу з державного бюджету, оскільки кошти субвенції, отримані місцевими бюджетами, матимуть цільове спрямування та будуть повернуті в повному обсязі до державного бюджету;

- законодавчо встановити оплату з державного бюджету гарантованих державою пільг, зокрема пільг на проїзд та послуги зв'язку; передбачити у Державному бюджеті України кошти на погашення боргів за надані гарантовані державою пільги в 2015–2019 рр.; передбачити кошти на сплату енергопостачальним підприємствам штрафних санкцій за рішеннями судів, які виникли внаслідок несвоєчасного перерахування субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на пільги та субсидії;

- внести зміни до Податкового кодексу України з метою забезпечення підвищення рівня надходжень до місцевих бюджетів, якими забезпечити індексацію нормативної грошової оцінки землі відповідно до індексу споживчих цін за відповідний рік.

6. З метою забезпечення й реалізації трудових ресурсного потенціалу громад та регіонів доцільно:

- сприяти збереженню робочих місць та створенню нових робочих місць у перспективних секторах економіки регіонів (за рахунок компенсації роботодавцям фактичних витрат у розмірі єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування);

- запроваджувати Концепцію «Освіта протягом життя», згідно з якою громадами впроваджуються програми підготовки та перепідготовки жителів відповідно до потреб конкретної громади, здійснюється започаткування різноманітних навчальних курсів, у т. ч. із залученням можливих державних центрів зайнятості;

- підтримувати створення сільськогосподарських кооперативів із залученням дрібних фермерів та одноосібників зі створення ланцюгів доданої вартості в громадах;

- сприяти створенню в громадах відділів інвестицій та написання проєктів з метою залучення можливостей міжнародної технічної допомоги, внутрішніх та зовнішніх інвесторів для створення нових робочих місць у громаді та підвищення надходження до місцевих бюджетів;

- сприяти створенню на рівні регіонів центрів обслуговування імпортерів та експортерів з метою активізації й розвитку бізнесу в регіонах та громадах;

- надавати допомогу підприємцям щодо започаткування та ведення підприємницької діяльності з метою розширення сфери малого та середнього підприємництва регіонів;

- організувати презентації роботодавців, ярмарки вакансій тощо, проводити системну роботу з роботодавцями з питань дотримання вимог законодавства у сфері зайнятості населення;

- стимулювати підвищення економічної активності населення регіонів шляхом створення умов для поєднання виконання службових та сімейних обов'язків жінками (розбудови житлової інфраструктури); продовження періоду трудової діяльності представникам старших вікових груп; повернення безробітних до продуктивної зайнятості за рахунок залучення до громадських та інших робіт тимчасового характеру;

- активізувати публічно-приватне партнерство для вирішення соціальних проблем на підприємствах; сприяти своєчасній виплаті заробітної плати та прискоренню погашення заборгованості з неї на підприємствах, в установах та організаціях регіону;

- сприяти підвищенню конкурентоспроможності та професійної мобільності безробітних громадян шляхом організації професійного навчання відповідно до потреб ринку праці та вимог роботодавців;

- покращити інформаційне забезпечення прогнозування потреб регіонів у робочій силі; підвищувати інформованість населення про ситуацію на ринку праці через засоби масової інформації, інтернет-ресурси;

- залучати соціальних партнерів до формування регіонального замовлення на підготовку робітничих кадрів; активізувати діяльність регіональних рад професійної (професійно-технічної) освіти щодо розроблення стратегії розвитку професійної освіти регіону; дослідження стану та тенденцій розвитку регіонального ринку праці.

7.3 метою реалізації Цілей сталого розвитку на локальному рівні як підґрунтя інтеграції просторового та регіонального розвитку доцільно:

- посилити спроможність органів державної влади та органів місцевого самоврядування до визначення пріоритетів громад і територій у досягненні загальнонаціональних цілей на основі особливостей та спільних характеристик у соціальній, економічній, екологічній сферах. Йдеться про визначення ідентичності громад щодо ЦСР, що має стати основою для планування Цілей сталого розвитку та стратегування громад під час їх виконання, базисом для партнерства між різними адміністративно-територіальними одиницями на основі визначених пріоритетів шляхом:

- 1) широкого розповсюдження інформації про ЦСР;
- 2) розроблення та затвердження відповідним нормативно-правовим актом методичних рекомендацій щодо врахування цілей та завдань сталого розвитку у стратегіях розвитку громад, регіонів, секторальних програмах;
- 3) удосконалення порядків бюджетного планування та звітності щодо імплементації ЦСР у бюджетному процесі на державному та місцевому рівнях, у т. ч. під час складання паспортів бюджетних програм та бюджетної декларації;
- 4) розроблення онлайн-програми навчання органів влади та місцевого самоврядування, яка би передбачала виконання практичних завдань у сфері стратегічного планування сталого розвитку, та введення обов'язкової участі в такому навчанні без відриву від роботи працівників відповідних органів;
- 5) забезпечення створення багаторівневої системи моніторингу досягнення ЦСР на основі індикативного методу, що враховує національний, регіональний та локальний рівні збирання та оцінювання даних. Упровадження індикативного методу в механізмах стратегічного планування, моніторингу та оцінювання досягнення ЦСР на рівні громад потребує додаткового науково-експертного обґрунтування та апробації (упровадження пілотних проєктів), зокрема щодо: розроблення методичних підходів до визначення завдань ЦСР на рівні регіонів і територіальних громад з урахуванням завдань регіонального, національного та глобального рівня; вибору релевантних індикаторів ЦСР для виконання завдань ЦСР на рівні територіальних громад;
- 6) запровадження муніципальної статистики, розроблення відповідних правил організації статистичної звітності, а також збирання даних та метаданих для інформаційного забезпечення проведення моніторингу ЦСР на всіх рівнях;
- 7) внесення в щорічні плани державних статистичних спостережень заходів щодо збирання муніципальної статистики, у т. ч. запровадження збирання даних для обчислення індикаторів ЦСР на регіональному рівні та на рівні територіальних громад;

8) удосконалення порядків збирання даних для моніторингу досягнення ЦСР щодо визначення системи індикаторів, механізмів збирання, аналізу, оцінювання, звітності з установленням чітких термінів, періодичності та відповідальних на всіх рівнях.

ДАНІ ПРО АВТОРІВ

Алексенко Тамара Миколаївна

Бараннік Вячеслав Олексійович, кандидат економічних наук

Барінова Діана Семенівна

Бахур Надія Вікторівна

Валюшко Іван Васильович, кандидат політичних наук

Головка Анатолій Анатолійович, кандидат політичних наук

Двігун Алла Олександрівна, доктор економічних наук

Жаліло Ярослав Анатолійович, доктор економічних наук

Їжак Олексій Іванович

Калашнікова Олександра Євгеніївна

Ковалівська Світлана Валеріївна

Куц Галина Михайлівна, доктор політичних наук

Лісогор Лариса Сергіївна, доктор економічних наук

Макаров Гліб Валерійович, кандидат політичних наук

Максименко Олександр Павлович

Маляревський Євгеній Вікторович

Нестеренко Віктор Вікторович

Павленко Ірина Анатоліївна, кандидат історичних наук

Романова Валентина Вікторівна, кандидат політичних наук

Химинець Володимир Васильович, доктор економічних наук

Шевченко Ольга Валеріївна, кандидат економічних наук

Наукове видання

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ І ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Наукова доповідь

За науковою редакцією доктора економічних наук *Я. А. Жаліла*

Редактор *Т. В. Карбовнича*

Електронну версію підготовлено
в Національному інституті стратегічних досліджень,
вул. Пирогова, 7-а, м. Київ, 01030
Тел./факс: (044) 234-50-07
e-mail: info-niss@niss.gov.ua
<http://www.niss.gov.ua>