

# **Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні**

**Наукова доповідь**

Центр регіональних досліджень

Центр суспільних досліджень

**Національний інститут стратегічних досліджень**

**29 вересня 2020 року**

Продовження  
реформи  
децентралізації через  
зміну принципів  
об'єднання громад та  
визначення їх  
спроможності

Напрями  
удосконалення  
політики зайнятості  
на регіональному  
рівні

Можливості  
децентралізації  
правоохоронної  
системи, різні  
аспекти зміцнення  
матеріально-  
фінансової бази  
регіонів та громад

Організаційно-правові аспекти  
врахування впливу реформи  
на створення засад політики  
регіонального розвитку

Неоднорідність  
перебігу реформи  
на території України

Умови проведення  
чергових місцевих  
виборів у 2020 році та  
формуванню інституту  
нагляду за законністю  
рішень органів місцевого  
самоврядування

Аналіз імплементації  
принципів ЄС та ЄК в  
регіональну політику  
України

# Децентралізацію в Україні розпочато для забезпечення спроможності територіальних громад надавати базові публічні послуги належного рівня

Другий етап реформи децентралізації з 2019 р. зробив наголос на підвищенні спроможності ОТГ до надання публічних послуг.

Було артикульовано перехід від добровільності до застосування адміністративних стимулів – об'єднання громад має відбуватися за перспективним планом, розробленим ОДА і затвердженим КМУ

Збалансована реалізація адміністративного етапу децентралізації має передбачати формування територіального консенсусу щодо утворення ОТГ, консолідацію населення об'єднаних громад і місцевої політичної еліти.

Виконанню цього завдання сприятиме активне залучення до завершення реформи місцевих бізнес-еліт, які вибудовують власні стратегії на основі використання конкурентних переваг укрупнення та посилення дієвості громад

В оновлених методичних рекомендаціях щодо оцінки спроможності територіальних громад (2020) **показники індексу податкоспроможності та частки місцевих податків та зборів** свідчать про прагнення розширити трактування спроможності територіальних громад за рахунок спроможності до економічного розвитку

НОВА СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО  
УСТРОЮ БАЗОВОГО РІВНЯ

ІНДИКАТОР 3

12 червня прийнято 24  
розпорядження КМУ щодо  
визначення адміністративних  
центрів та затвердження  
територій громад



**1469**

територіальних громад



**1438 -**

територіальних громадах ЦВК  
призначено перші місцеві  
вибори 25 жовтня 2020 р.



НОВА СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО  
УСТРОЮ СУБРЕГІОНАЛЬНОГО (РАЙОННОГО) РІВНЯ

ІНДИКАТОР 3

17 липня прийнято Постанову ВРУ  
№ 807-IX «Про утворення та  
ліквідацію районів»



**136** районів

від 150 тис. жителів. Стандарт ЄС NUTS 3  
з них **36** районів менше 150 тис. жителів



До **119** -  
районних рад, ЦВК  
призначено перші  
місцеві вибори 25  
жовтня 2020 р.

НОВА СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ

ІНДИКАТОР 3

ОБЛАСТЬ	К-сть адмінтеродниць базового рівня затверджених розпорядженнями КМУ щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад	К-сть територіальних громад, у яких призначено перші місцеві вибори 25 жовтня 2020 р.	К-сть адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня (Постанова ВРУ № 807-ІХ «Про утворення та ліквідацію районів»)	К-сть районних рад, у яких призначено перші місцеві вибори 25 жовтня 2020 року
АР Крим			10	
Вінницька	63	63	6	6
Волинська	54	54	4	4
Дніпропетровська	86	86	7	7
Донецька	66	46	8	5
Житомирська	66	66	4	4
Закарпатська	64	64	6	6
Запорізька	67	67	5	5
Івано-Франківська	62	62	6	6
Київська	69	69	7	7
Кіровоградська	49	49	4	4
Луганська	37	26	8	4
Львівська	73	73	7	7
Миколаївська	52	52	4	4
Одеська	91	91	7	7
Полтавська	60	60	4	4
Рівненська	64	64	4	4
Сумська	51	51	5	5
Тернопільська	55	55	3	3
Харківська	56	56	7	7
Херсонська	49	49	5	5
Хмельницька	60	60	3	3
Черкаська	66	66	4	4
Чернівецька	52	52	3	3
Чернігівська	57	57	5	5
РАЗОМ	1469	1438	136	119

## ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ГРОМАД

## ІНДИКАТОР 2

ОБЛАСТЬ	Кількість об'єднаних територіальних громад							К-сть населення області (тис. осіб)	Кількість населення спроможних громад (ОТГ, МОЗ) - тис. осіб		Площа області, кв. км	Площа спроможних громад (ОТГ, МОЗ)		К-сть територіальних громад в області до утворення ОТГ	Кількість територіальних громад, що об'єдналися, приєдналися		Кількість ОТГ з адміністративними центрами у містах обласного значення (МОЗ)			Перспективні плани (ПП) спроможних громад, затверджені Урядом			
	2015	2016	2017	2018	2019	2018-2020	Всього К-сть ОТГ за 2015-2020 роки		Всього за 2015-2020			Площа ОТГ, МОЗ	%		К-сть ОТГ, що об'єдналися, приєдналися	%	К-сть міст обласного значення	Всього 2015-2020		Всього за 2015-2020			
	К-сть ОТГ	К-сть ОТГ	К-сть ОТГ	К-сть ОТГ	К-сть ОТГ	МОЗ до яких приєднались ТГ			Кількість населення ОТГ та МОЗ	%								К-сть з адміністративними центрами у містах обласного значення	К-сть ОТГ з адміністративними центрами у містах обласного значення	% МОЗ, де відбулось об'єднання/приєднання	К-сть ОТГ у ПП, затверджених Урядом	К-сть ТГ, не охоплених ПП	% ТГ від їх загальної к-сті, не охоплених ПП
Вінницька	2	19	13	1	8	3	46	1344,0	761,1	49,3	26513	3020	18,9	707	136	22,1	6	3	50,0	63	0	0,0	
Волинська	3	10	25	10	3	1	54	1031,2	602,8	58,3	20144	11789	58,3	412	233	57,0	4	1	25	33	0	0,0	
Дніпропетровська	15	19	22	4	8	3	71	3174,2	918,9	28,9	31914	21466	67,3	348	230	66,1	13	3	23,1	85	0	0,0	
Донецька*	3	3	3	1	1	3	13	1700,7	244,8	14,4	17640	5294	30,0	269	74	27,5	15	3	20	66	0	0,0	
Житомирська	9	23	13	6	3	2	56	1207,3	820,7	68,0	29832	19315	64,7	631	408	64,7	5	2	40,0	65	0	0,0	
Закарпатська	2	1	3		9	2	17	1233,6	283,8	22,6	12777	1674	13,1	337	60	17,8	5	2	40	64	0	0,0	
Запорізька	6	10	20	7	12	1	56	1683,9	514,9	30,3	27180	18604	68,4	299	201	67,2	5	1	20,0	67	0	0,0	
Івано-Франківська	3	8	12	6	7	3	39	1367,5	718,0	52,3	13900	4021	28,9	516	173	33,9	6	3	50,0	61	0	0,0	
Київська	1	1	7	4	7	4	24	1781,9	333,9	18,9	28131	5215	18,5	659	142	21,5	12	4	33,3	69	0	0,0	
Кіровоградська	2	3	8	7	7		27	932,1	162,8	17,3	24588	3895	24,0	415	81	19,5	4		0	48	0	0,0	
Луганська*	2	1	3	1	9		18	383,3	128,4	22,0	18480	7039	38,1	195	75	38,5	3		0	37	0	0,0	
Львівська	15	7	13	5	1		41	2511,0	332,3	14,0	21833	5052	23,1	711	173	24,3	9		0	73	0	0,0	
Миколаївська	1	17	9		14	1	42	1119,1	323,3	28,9	24598	12571	51,1	313	147	47,0	5	1	20,0	52	0	0,0	
Одеська	8	3	14	3	9	2	37	2376,7	370,3	15,6	33310	11533	34,7	490	139	32,4	9	2	22	91	0	0,0	
Полтавська	12	6	21	5	7	2	53	1386,0	413,6	29,8	28748	9894	34,4	503	197	39,2	6	2	33,3	61	0	0,0	
Рівненська	3	13	7	6	12	2	45	1152,7	335,8	30,9	20047	7874	39,3	365	148	40,5	4	2	50,0	64	0	0,0	
Сумська	1	13	14	1	3	4	38	1067,1	762,9	71,3	23834	10608	44,5	419	187	44,6	7	4	57,1	51	0	0,0	
Тернопільська	26	10	4	7	4	3	54	1038,2	676,9	63,2	13823	6971	50,4	615	314	51,1	4	3	75,0	33	0	0,0	
Харківська	0	4	8	4	3	2	23	2636,7	378,0	14,2	31415	7633	24,4	458	114	24,9	7	2	28,6	56	0	0,0	
Херсонська	1	11	14	1	4	2	33	1027,0	275,1	26,8	28461	9669	34,0	298	114	38,3	4	2	50,0	49	0	0,0	
Хмельницька	22	4	13	5	3	3	51	1233,9	607,8	48,3	20645	12789	61,9	605	373	61,7	6	3	50,0	60	0	0,0	
Черкаська	3	3	20	27	3	1	57	1191,1	344,8	29,0	20900	8379	41,0	556	222	39,9	6	1	16,7	67	0	0,0	
Чернівецька	10	6	10	6	4	1	37	901,2	360,9	40,0	8097	3880	47,9	271	132	48,7	2	1	50,0	52	0	0,0	
Чернігівська	3	11	21		11	2	30	990,2	511,2	51,6	31865	20422	64,1	569	375	65,9	4	2	50,0	37	0	0,0	
РАЗОМ	159	206	299	117	158	47	983	34932,8	11225,1	32,1	558676	232849	41,7	10961	4492	41,0	151	47	31,1	1466	0	0,0	

\* Без урахування тимчасово окупованої території

# Економічні показники діяльності 806 ОТГ за 2019 рік

№ п/п	Показники	Тенденції
1.	Надходження коштів до бюджетів ОТГ	Усього за підсумками 2019 року до бюджетів 806 громад надійшло 39,4 млрд. гривень, а видатків із загального фонду бюджетів ОТГ було проведено на суму 57,0 млрд. гривень.
2.	Обсяги власних доходів в середньому на 1 ОТГ	Найвищі показники обсягів власних доходів в середньому на 1 ОТГ мають ОТГ – міста обласного значення (418,5 млн грн) та ОТГ з чисельністю населення понад 15 тис. осіб (по яких власні доходи на 1 ОТГ в середньому складають 87,2 млн грн). Найнижче середнє значення цього показника – для ОТГ з населенням менше 5 тис. осіб – лише 16,2 млн грн.
3.	Рівень дотаційності бюджетів (співвідношення обсягу базової чи реверсної дотації до суми доходів загального фонду ОТГ без урахування субвенцій з державного бюджету)	Найменш залежними від дотацій з державного бюджету є громади – міста обласного значення – серед 28 таких ОТГ найвищий рівень дотаційності становить лише 9,1 %.
4.	Обсяги капітальних видатків	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 та ОТГ міст обласного значення



# Принципи регіональної політики в ЄС

Принцип згуртованості  
(cohesion) (у т.ч.  
соціальної згуртованості)

Принцип стійкості  
(resilience)

**Принципи  
регіональної  
політики ЄС**

Принцип  
солідарності  
(solidarity)

Принцип  
партнерства  
(partnership)

# Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки

Система європейських принципів набула подальшого системного прояву у ДСРР-2027

Нова політика регіонального розвитку в Україні  
проводитиметься з дотриманням наступних принципів

Сталий розвиток

Субсидіарність

Територіальна та  
секторальна  
концентрація

Комплексний  
територіальний  
підхід

Прийняття рішень на  
основі доказів

Просторове  
планування

Партнерство та  
співпраця

Розвиток мереж

# Удосконалення законодавства про місцеві вибори (1)

## *Цілі реформування виборчого законодавства*

1. Представництво інтересів різних груп населення, включаючи мешканців 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 в діяльності органів місцевого самоврядування

4. Стандартизація системи виборів 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

## Удосконалення законодавства про місцеві вибори (2)

1. Запровадження мажоритарної виборчої системи з одномандатними виборчими округами на виборах місцевих рад громад

2. Уніфікація системи виборів депутатів місцевих рад громад із системою виборів голів відповідних громад: там, де голови обираються за системою абсолютної більшості, депутати відповідних місцевих рад повинні обиратися за такою ж системою

3. Встановлення мінімальної кількості виборців громади, за якої має застосовуватися мажоритарна система абсолютної більшості, на рівні 20 тис.; у громадах із меншою кількістю виборців – мажоритарна система відносної більшості

4. Реформування системи виборів депутатів обласних і районних рад залежно від реалізації конституційного етапу реформи децентралізації: у разі здійснення реформи – збереження пропорційної виборчої системи з відкритими територіальними виборчими списками; інакше – встановлення мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості.

***Основні напрями  
вдосконалення  
законодавства про  
місцеві вибори (у  
післявиборчий  
період)***

# Утворення системи державного адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування (1)

1. Інституційний розподіл системи виконавчої влади на рівні областей та районів (округів):

- а) органи державної виконавчої влади – територіальні органи ЦОВВ та органи загальної компетенції – префекти, які є підзвітними Президентові та Кабінетові Міністрів України. Префекти виконують адміністративно-наглядові та координаційні функції;
- б) виконавчі органи місцевого самоврядування – виконавчі комітети обласних і районних рад, що обираються цими радами

2. Державний адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється префектами у формі аналізу їх актів на предмет відповідності Конституції і законам України

3. Передбачено санкції проти органів місцевого самоврядування за прийняття незаконних рішень: а) у разі порушення звичайного законодавства – призупинення префектом дії відповідного акта з одночасним зверненням до суду; б) у разі порушення Конституції України та створення загрози для національної безпеки, суверенітету та територіальної цілісності – призупинення Президентом України за поданням префекта дії акта та повноважень органу місцевого самоврядування. У разі встановлення незаконності/неконституційності рішення органу місцевого самоврядування – зазначені санкції набувають постійного характеру

4. Запобіжник проти зрощення префекта з регіональними та місцевими елітами – механізм ротації (термін повноважень – 3 роки, після цього на аналогічну або вищу посаду він може бути призначений лише в іншому регіоні)



# Утворення системи державного адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування (2)

Вилучення з компетенції префекта адміністративного нагляду за діяльністю територіальних органів ЦОВВ та за реалізацією органами місцевого самоврядування делегованих повноважень

Уточнення щодо внесення префектом подання Президенту України про призупинення не лише антиконституційного або суспільно небезпечного акта, але й про призупинення повноважень органу, що його видав

Встановлення запобіжника проти найбільш небезпечних форм бездіяльності органів - Вилучення у Президента України повноваження щодо скасування актів префекта, виданих у межах наглядової компетенції останнього (такий акт має автоматично втрачати чинність у разі визнання судом законності оскаржуваного рішення органу місцевого самоврядування)

Встановлення запобіжника проти бездіяльності органів місцевого самоврядування – дострокове припинення їх повноважень у разі неспроможності у встановлений законом термін сформувати склад виконавчого комітету або ухвалити місцевий бюджет

Додатковий спосіб відповідальності префекта: дострокове припинення його повноважень у разі: вчинення бездіяльності в разі ухвалення органом місцевого рішення, що суперечить Конституції України або становить загрозу для суверенітету або територіальної цілісності України; систематичного юридично безпідставного призупинення дії актів органів місцевого самоврядування

Забезпечення додаткових гарантій застосування санкцій проти органів місцевого самоврядування у разі ухвалення актів, що суперечать Конституції України або становлять загрозу для суверенітету або територіальної цілісності України, у разі бездіяльності органів державної влади. Прийняття Президентом України самостійного рішення щодо оскарження такого рішення та призупинення повноважень відповідного органу чи остаточного дострокового припинення повноважень органу місцевого самоврядування

# Умови формування політики регіонального розвитку

Зміна розподілу повноважень та ресурсів

Необхідність використання потенціалу громад

Застосування принципів регіональної політики ЄС

Зміна принципів і підходів у державної регіональної політики

*Політика регіонального розвитку має інші підходи, принципи реалізації та суб'єкти втілення*



# Нові підходи до політики регіонального розвитку в Україні

перехід від регіональної політики єдиного центру до політики врахування багатоієрархічних інтересів суб'єктів господарювання

усвідомлення мультицентристської сутності природи регіонального управління

врахування 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 стимулювання регіонального розвитку

удосконалення системи середньострокового та довгострокового стратегічного планування регіонального розвитку на засадах координації секторального, територіально-просторового та управлінського підходів

# Принципи формування політики регіонального розвитку в Україні

Відхід у терміні «політика регіонального розвитку» від суб'єкта «держава»  
відображає теперішню множинність суб'єктів державної регіональної  
політики

## Інноваційності


рішення, засади, на яких будується місцева політика, повинні втілювати інноваційні підходи до стратегування розвитку територій; а до вирішення регіональних та місцевих проблем застосовуються інноваційні інструменти

## Розвитковості

Рішення стосовно визначених проектів, мають створювати кумулятивний ефект для започаткування інших проектів, що стосуються життєдіяльності території

## Дотримання інтересів

при реалізації спільних завдань, що стосуються життєдіяльності територій, мають враховуватися їх інтереси на основі попереднього обговорення рішень та їх спільного ухвалення



**Автори дякують  
за інтерес та увагу !**