

**РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ТЕОРІЯ ТА УКРАЇНСЬКА ПРАКТИКА**  
**РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ: ТЕОРИЯ И УКРАИНСКАЯ ПРАКТИКА**  
**DECENTRALIZATION REFORM: THEORY AND UKRAINIAN PRACTICE**

***Анотація.** Розглядається сутність децентралізації, аналізується механізм реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні та порівнюється з польським досвідом децентралізації влади.*

***Аннотация.** Рассматривается сущность децентрализации, анализируется механизм реализации реформы местного самоуправления в Украине и сравнивается с польским опытом децентрализации власти.*

***Abstract.** The essence of decentralization, and analyzes the mechanism of implementation of local self-government reform in Ukraine and compared with the Polish experience of power decentralization.*

У чому полягає ідея децентралізації? Якщо все централізовано і десь у центрі буде вчинено помилку, то ця помилка поширюється з центру на місця. Якщо ж держава децентралізована і десь місцева влада зробить помилку, то вона буде локалізована в одному місці, тобто вона не пошириться на всю систему влади. У свою чергу позитивний досвід, який є на місцях, також поширюється, адже люди його бачать і хочуть наслідувати.

Отже, передача влади з центру на місця змінює менталітет людей. Вони стають ініціативнішими та підприємливішими, а водночас починають об'єднуватися навколо вирішення важливих питань громади. Справжнє, а не паперове самоврядування, — це найкращий інструмент виховання активного і небайдужого громадянина. Однак, спостерігаючи за проведенням реформи самоврядування в Україні, можна зробити висновок — українці недооцінюють її значення і на їх думку ця реформа не на часі, бо в Україні тривають воєнні дії. Але, справжня війна — це війна за самоврядування, тому що це війна за те, де у майбутньому опиниться Україна і чи ввійде вона в коло європейської культури. Мир в Україні значною мірою залежить від геополітики, натомість те, яким буде територіальне самоврядування, залежить тільки від самих українців. Самоврядність спонукає людей до суспільного діалогу. Реальні бюджети громад, їхні великі компетенції стимулюють громадян до свідомого і відповідального ставлення до обрання місцевої влади, а потім і її контролю.

Наприклад, у Польщі неможливі такі ситуації, щоб виборці обирали когось до місцевої ради за безкоштовну гречку. Більше того, польська місцева влада сама створює механізми, які мають навчити громадян брати активну участь в управлінні громадою. Значного поширення у Польщі набули так звані громадські бюджети. Йдеться про те, що влада частину місцевого бюджету призначає на конкретні цілі, визначені громадою. Мешканці пропонують, що саме потрібно зробити на якійсь вулиці чи в кварталі, а потім обирають найкращі проекти голосуванням. Таким чином, останніми роками споруджено чимало нових тротуарів, дитячих і спортивних майданчиків і багато іншого. Нерідко сільські громади мають кращу інфраструктуру, ніж великі міста Польщі. Це врешті — решт призвело до того, що ключові елементи інфраструктури громади — школи, місцеві поліклініки, дороги, система переробки чи утилізації твердих відходів тощо — все це організовує сама громада за свої гроші, і старається зробити так, щоб люди були задоволені. Також серед компетенцій польських громад є сприяння розвитку місцевого бізнесу. Громади стараються збудувати систему заохочення інвестицій задля створення нових робочих місць, адже органи місцевого самоврядування напругу отримують податки від місцевого бізнесу. На місцях залишається 37,5 % податків від фізичних осіб і майже 7 % — від юридичних [1]. Інакше кажучи, громади не мусять «ходити з простягнутою рукою» до центральних і регіональних органів влади. Вони самостійно вирішують, як розпорядитися власними бюджетами. Це означає, що на локальному рівні зовсім змінився інвестиційний клімат. Місцева влада з радістю приймає інвестора, допомагає йому розвивати бізнес, щоб він знайшов відповідні можливості для роботи і для реалізації своїх завдань, щоб міг заробляти гроші, бо це означає що всі навколо нього багатітимуть. Таким чином Польща стала привабливою для інвесторів державою, а економічне зростання відбувається на всій її території. Очевидно, є регіони розвинутіші, а є такі, що відстають, але у польській державі працюють механізми, які допомагають підтягнути до загальнодержавного рівня слабших.

Зміна інвестиційного клімату — це користь для цілої громади, тож це змусило людей, які були при владі відмовитись від корупції в таких масштабах, як це було колись. Тепер бізнесмен не хо-

---

\* ПРИХОДЧЕНКО Тетяна Анатоліївна / Татьяна ПРИХОДЧЕНКО / Tetiana PRYKHODCHENKO — к.е.н., доцент, докторант кафедри регіональної економіки і туризму, ДВНЗ «Київський національний економічний університет ім. В. Гетьмана», e-mail: tprykhodchenko@ukr.net

дять з хабарями до органів місцевого самоврядування, щоб йому дозволили розпочати тут бізнес, а навпаки ці органи самі шукають бізнесмена, щоб він там інвестував.

Так, ще в 1990 році рівень валового внутрішнього продукту Польщі та в Україні був майже однаковий. Сьогодні Польща випереджає Україну за цим показником у чотири рази. Це сталося, зокрема, тому, що Київ свого часу відкинув логіку європейського розвитку держави, де громади мають значно більше повноважень, ніж українські. Але централізована влада має централізований бюджет, а це означає, що всі основні фінансові потоки контролюються вузькою групою державної еліти й не доходять до територій, яким вони дуже потрібні, тому громади не розвиваються.

Таким чином, реформа децентралізації — головна реформа України і амбітний проект розміром зі країну. Ця реформа зачіпає практично всі галузі: освіту, охорону здоров'я, соціальну політику, державне управління, органи місцевого самоврядування, розвиток міської інфраструктури, а також заходи з енергоефективності. Все це вкладається в поняття регіональний розвиток і зміна якості життя українців.

У лютому 2015 р. Верховна Рада в рамках коаліційної угоди прийняла закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який дав старт реформі децентралізації в Україні. А вже у березні запрацювала Конституційна комісія, яка мала підготувати потрібні для подальшої децентралізації зміни до Основного закону. І якщо закордонні експерти з Венеціанської комісії в цілому схвалили розроблені поправки, то серед парламентарів вони не знайшли одностайної підтримки відносно норми про «особливий статус» окупованих територій, яку деякі депутати та активісти сприйняли як тиск Росії.

У цілому не можна провести реформи в Україні, не провівши реформу влади. Це дуже амбітна мета, та, мабуть, найважча робота, яку потрібно зробити. Президент України ініціював передачу повноважень від центру на місця. Сьогодні також є необхідність провести реформу Верховної Ради і Кабінету Міністрів України. Потрібно прийняти закони «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», так як старі процедури і старий регламент не працюють у перетвореній Україні. Не менш важливим напрямком є комунікації. Зараз комунікація з людьми в регіонах не є достатньою. Потрібно донести до них переваги перспектив змін в країні і в їхньому житті. Кожен повинен зрозуміти, що саме зміниться у його життя і життя його родини, а також в місті, де вони проживають.

Згідно чинного законодавства про добровільне об'єднання громад і методиці, яку розробило Міністерство регіонального розвитку, спочатку проводилися громадські обговорення, потім — на рівні районних і сільських рад. Складався перспективний план, затверджувався обласними радами, передавався уряду, який перевіряв, згідно з паспортами, чи спроможна об'єднана громада бути економічно ефективною і брати на себе відповідні функції. Але найголовніше — це ініціатива від конкретних громад щодо об'єднання.

Зараз 159 об'єднаних територіальних громад на місцевих виборах отримали своїх голів та органи місцевого самоврядування (рис.) [2]. З нового 2016 року вони повинні отримати прямі бюджетні відносини з державним бюджетом України.

У всіх областях складені перспективні плани формування територій громад, які були обговорені з громадськістю. Цей документ затверджений обласними радами, за виключенням Тернопільської і Закарпатської областей, де питання блокується виключно з політичних мотивів. Сьогодні є близько 600 громад, які ініціювали об'єднання і включили в себе близько 7000 ста-рих громад, згідно затверджених перспективних планів. До цього в Україні було близько 12 тисяч громад, які зараз починають укрупнюватися. 159 з 600 громад встигли до 15 серпня 2015 р. подати необхідні документи, і Центровиборчком дозволив їм проводити вибори. Отже, перші об'єднані громади вже отримали свій новий орган місцевого самоврядування і цей процес триває. Єдине, з чим потрібно визначатися — коли будуть проведені наступні вибори.

об'єднані громади вже отримали свій новий орган місцевого самоврядування і цей процес триває. Єдине, з чим потрібно визначатися — коли будуть проведені наступні вибори.

Об'єднавчі плани місцевих громад цілком зрозумілі і логічні — з нового бюджетного року вони почнуть прямі бюджетні стосунки з казначейством, і не будуть залежати від районної ради, райдержадміністрації, обласної цивільно-військової адміністрації. Вони почнуть функціонувати самостійно. Наприклад — Краснолиманський район. Там найбільша громада, яка об'єдналась, за кількістю людей в Україні. Вона пішла на місцеві вибори, отримала нового голову, новий орган місцевого самоврядування. Однак, ця громада не зупиняється в своєму розвитку — вони вже закінчили процедуру перебирання на себе функцій державної будівельної інспекції. Це люди, які рухаються вперед, і знають, чого хочуть. Вони мають чіткий план розвитку свої території, громаду, місцевий орган самоврядування, а з 1 січня 2016 року матимуть прямі бюджетні відносини. Вони не будуть залежати від чиновників, які їм будуть складати інвестиційні проекти і визначати бюджет. Таким чином, Донецьку і Луганську області можна вважати точкою зростання економіки України, тому що питання фінансування проектів Донбасу — це питання не виключно цього регіону, це питання роботи всієї економіки.



Рис. 1. Формування об'єднаних територіальних громад в Україні (станом на 07.10.2015 року)

Сьогодні в Україні вдалося зробити Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) повністю відкритим. Рішення щодо визначення інвестиційних проектів, що фінансуються з цього фонду, приймаються на місцях. Створена он —лайн платформа ДФРР (<http://dfrr.minregion.gov.ua>), і кожен громадянин може побачити, які проекти реалізуються, скільки коштів на них витратять і коли вони будуть завершені. Саме тому стає зрозумілою робота уряду та місцевого самоврядування, а також їх участь у роботі громадянського суспільства.

Отже, в чому полягає українська децентралізація? Законом про внесення змін до Конституції України змінюються окремі положення основного закону щодо адміністративно-територіального устрою. Зокрема, закріплено, що територія України поділена на громади, які є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України. Так, передбачено, що «розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності, що відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування. Так, відповідно до ста. 4 Хартії органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції».

Ураховуючи зазначене: з Конституції вилучаються поняття «місцеві державні адміністрації» та, відповідно, скасовується інститут голів місцевих державних адміністрацій. Натомість основні повноваження зосереджуються на базовому рівні — у громаді. Також передбачається утворення виконавчих органів місцевого самоврядування громади, які є підконтрольними і підзвітними раді громади. При цьому голова громади головує на засіданнях ради громади, очолює виконавчий орган місцевого самоврядування громади. У свою чергу, районна рада, обласна рада обирає зі свого складу відповідно голову районної ради, голову обласної ради, який очолює виконавчий комітет ради. Разом з тим децентралізація не означає послаблення центральної влади в таких питаннях, як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання прав і свобод людини.

Суттєвими є корективи, що вносяться в статті 118 і 119: «для нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування пропонується запровадити інститут префектів. Проектом передбачено, що префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету міністрів президент. Префект зупиняє дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду. У разі ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акту, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, президент зупиняє дію відповідного акту з одночасним зверненням до Конституційного Суду, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого. У разі визнання Конституційним судом України акту голови громади, ради громади, районної, обласної

ради таким, що не відповідає Конституції, Верховна Рада за поданням президента достроково припиняє повноваження голови громади, ради громади, районної, обласної ради та призначає позачергові вибори.

Таким чином, децентралізація — це не просто проект реформи міністерства, підприємства чи окремої галузі господарства. Це проект розміром з країну. Якщо подивитися на Європу, то там подібні процеси відбувалися тривалий час і поступово. За оцінками, наприклад, французьких експертів, проект, який може бути реалізований в Україні, є найамбітнішим і найсерйознішим не тільки в Україні, а й у Європі.

Держава здійснює повний відхід від авторитарного управління з боку центральної влади буквально кожною сільською радою. Польща проходила схожий шлях, але поляки долали централізовану систему не настільки жорстко. Це стосується не лише повноважень і бюджетних стосунків, фактично це й функції міністерств, які можуть бути передані на місцеве самоврядування. Мова не йде про створення окремих урядів у кожній територіальній громаді. Передаються на місцеве самоврядування функції та повноваження центральних органів влади і міністерств у всіх сферах і галузях: від освіти, охорони здоров'я, до архітектурно-будівельного контролю і земельних відносин. Всі процедури і норми, які за Конституцією належать до повноважень місцевого самоврядування, а які — до повноважень уряду, президента і парламенту чітко виписані, а проголосовані у першому читанні зміни до Конституції дають можливість гарантувати повсюдність місцевого самоврядування. Отже, у області повинні залишитися тільки ті повноваження, які стосуються співпраці між об'єднаними територіальними громадами. У районі повинні залишитися тільки ті повноваження, які стосуються спільної діяльності громад, як наприклад, утримання комунальних об'єктів.

На сьогодні Європейський Союз (ЄС) ухвалив рішення про виділення 90 млн євро на підтримку об'єднаних громад. Окрім цього, ЄС надасть Україні 55 млн євро по Програмі підтримки регіональної політики України. Європейські партнери надаватимуть допомогу у підготовці інвестиційних проектів для місцевого самоврядування для залучення коштів на проекти розвитку. Кошти можуть надійти в Україну з 1 січня 2016 року. Зараз іде обговорення, на що конкретно потрібно витратити гроші — експертна допомога, центри адміністративних послуг, інфраструктура об'єднаних територіальних громад [2]. Ключовими сигналами від європейських партнерів у готовності підтримати Україну є пропозиція українським містам від німецького уряду долучитися до Лейпцігської хартії. В Європі є міста, які мають фонд, що наповнюється за рахунок власного бюджету. Такі міста готові надавати допомогу іншим містам у формуванні політики сталого розвитку, міської інфраструктури, стратегії містобудівних проектів. Упродовж 10 років Україна висловлювала бажання приєднатися до Лейпцігської хартії. Ні відмови, ні погодження досі не надходили. Тепер німецький уряд сам вийшов з ініціативою і запропонував українським містам приєднатися до цієї хартії.

За який термін повинен завершитися процес об'єднання громад? Зрозуміло, що неможливо нікого змусити щось робити насильно, крім того прямо в назві закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» записане слово «добровільне». Люди повинні чітко розуміти, які переваги і перспективи відкриває реформа. Це — тільки інструмент, мета ж самої реформи — регіональний розвиток. Це можливості бюджету, додаткові ресурси у сфері земельних відносин, повноваження в архітектурно-будівельній галузі тощо.

Сьогодні об'єдналися перші громади. Вважається, що всього буде від 1200 до 1500 об'єднаних територіальних громад по Україні. Після місцевих виборів можуть з'явитися амбітні лідери, здатні взяти на себе відповідальність за розвиток свого регіону.

Україна долає шлях реформи прискореними темпами (Польщі знадобилося для цього вісім років, Франції — 15 — 20 років). Зараз потрібно показати, що саме змінюється в житті об'єднаних громад, що відбувається з бюджетними відносинами, розвитком територій, соціальної та транспортної інфраструктури, наближенням адміністративних послуг до людей. Правильним було би, щоб у державному бюджеті 2016 року з'явився окремий рядок про надання коштів на підтримку інфраструктури та надання адміністративних послуг об'єднаним громадам. Така державна підтримка стимулюватиме тих, хто поки що в роздумах.

Таким чином, є простий принцип: коли люди проходять цей шлях самостійно, через усвідомлення, всі процеси відбуваються дуже швидко. Задача полягає в тому, щоб знайти аргументи, показати переваги та переконати, щоб об'єднання відбулося добровільно.

Згідно з темпами, якими рухається зараз Україна, за два роки повинен бути завершений весь процес об'єднання, крім цього, так це зафіксовано і в прикінцевих положеннях Конституції [3]. Отже, 2017 рік — це завершення процесу об'єднання територіальних громад, і виборів, які можуть бути проведені.

## Література

1. Савицький Ю. «Справжня війна — це війна за самоврядування» — польський експерт про Україну і досвід Польщі [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/27375301.html>.
2. Сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua>.
3. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=51513](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513).

УДК 336.153.1:332.

Олена СУКАЧ \*

### ВПЛИВ ФІНАНСОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ НА ІНВЕСТИВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

### ВЛИЯНИЕ ФИНАНСОВОГО ПОТЕНЦИАЛА НА ИНВЕСТИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

### THE INFLUENCE OF FINANCIAL CAPACITY ON INVESTMENT IN REGIONAL DEVELOPMENT

*Анотація.* Проблеми участі органів місцевого самоврядування у фінансуванні інвестицій розвитку регіону пов'язані з обмеженістю фінансової спроможності заохочення інвестиційної активності.

*Анотация.* Проблемы участия органов местного самоуправления в финансировании инвестиций для развития региона связаны с ограниченностью финансовых возможностей для поощрения инвестиционной активности.

*Abstract.* Problems of participation of local governments in financing investment for development of the region are associated with the limited financial capacity to promote investment activity.

Трансформаційні процеси в економіці України, її інтеграція до світового співтовариства зумовлюють необхідність вирішення актуальних проблем фінансового забезпечення регіонів. В умовах сьогодення основними напрямками економічної та інвестиційної політики місцевих органів влади є забезпечення нарощення власних фінансових ресурсів, що відповідає зміцненню фінансового потенціалу, необхідного для максимального задоволення потреб адміністративної одиниці й залучення інвестицій у її розвиток.

Фінансовий потенціал є складним і багатогранним явищем, яке має надзвичайне суспільне та економічне значення. Не менш важливими є питання підвищення інвестиційної активності регіонів. Аналіз наявної практики залучення інвестицій у розвиток регіонів свідчить про неможливість забезпечити розв'язання пріоритетних завдань місцевих органів влади за допомогою саморегуляції ринку. Проблеми участі органів місцевого самоврядування у фінансуванні інвестицій на розвиток регіону пов'язані з обмеженістю фінансового потенціалу щодо сприяння інвестиційній активності. Таким чином, проблема удосконалення методологічних засад впливу фінансового потенціалу на інвестиційну активність регіону, а також розробка й впровадження нових форм участі місцевих органів влади у фінансуванні інвестицій із застосуванням сучасного інструментарію реалізації інвестиційної політики, залишається актуальною в умовах економічних перетворень в Україні.

Дослідженню сутності фінансового потенціалу регіону присвячено праці вітчизняних і зарубіжних учених, серед яких: В. Боронос, В. Григоренко, Г. Возняк, С. Зенченко, В. Кравченко, В. Мамонова, Н. Сабітова, В. Свірський, Е. Ісаєв, С. Шумська та ін. Однак, залишається не вирішеним питання формування єдиного підходу щодо визначення цього поняття та сутності фінансового потенціалу. Розв'язання потребують і питання впливу фінансового потенціалу на інвестиційну політику місцевих органів влади.

---

\* СУКАЧ Олена Миколаївна / Елена СУКАЧ / Olena SUKACH — к.е.н., доцент кафедри фінансів і кредиту Східноєвропейського університету економіки і менеджменту, e-mail: [elen1@online.ua](mailto:elen1@online.ua)