

Алла Лисенко¹

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ЯК ЗАСІБ СТВОРЕННЯ ТА ПІДТРИМКИ ПОВНОЦІННОГО ЖИТТЄВОГО СЕРЕДОВИЩА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

1. Вступ

З 2014 року в Україні повномасштабно розпочався процес децентралізації влади, ключова мета якого – передача органам місцевого самоврядування широкого кола повноважень та фінансових ресурсів для забезпечення їх спроможності приймати рішення, спрямовані на покращення життя територіальних громад. Одночасно при цьому підвищився рівень відповідальності органів місцевого самоврядування за прийняті рішення та вжиті заходи щодо покращення рівня життя конкретно взятого міста, селища міського типу або села, адже кожна людина має право на отримання якісної освіти, доступних та якісних медичних, адміністративних, соціальних та комунальних послуг.

Незважаючи на те, що Україні вдалося значною мірою консолідувати внутрішні можливості та отримати зовнішню консультативну, фінансову й технічну підтримку з впровадженням таких програм, як «U-lead з Європою», «Політика місцевого самоврядування в Україні» (PULSE), а також програми Агентства США з міжнародного розвит-

¹ Кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри аудиту, обліку та оподаткування, Центральноукраїнський національний технічний університет; lysenkoalla2010@ukr.net; ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8193-4267>.

ку (USAID) «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE), наявні проблеми, які потребують подальшого вирішення.

2. Аналіз публікацій, у яких започатковано вирішення проблеми, мета та методологічний інструментарій дослідження

Процес децентралізації в Україні здійснюється з урахуванням досвіду європейських держав, вивченню якого присвятили значну увагу зарубіжні та вітчизняні науковці. Так, види децентралізації (політична, адміністративна, фінансова, ринкова), її форми та комбінації між країнами, в окремих країнах та у межах секторів досліджувалися на рівні Світового банку². У 1990-х роках реформи, пов'язані з децентралізацією, відбувалися в Польщі. Вагомий внесок у їх дослідження зробили Е. Левітас та Я. Герчинський³, які, зокрема, приділили значну увагу вивченню проблем фінансування та управління у системі освіти в умовах децентралізації. На думку Ентоні Левітаса⁴, децентралізація значною мірою залежить від створення інституцій, які спонукають державних службовців учитися та контролювати свої дії.

П. Бардхан та Д. Мукхерджи⁵, виходячи з порівняльної та міждисциплінарної точок зору, дослідили особливості здійснення децентралізації у восьми країнах, що розвиваються: Бразилії, Болівії, Індії, Індонезії, Китаї, Пакистані, Південній Африці, Уганді. У книзі

² The World Bank Group. Decentralization & Subnational Regional Economics. 2001. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>.

³ Levitas A., Herczyński J. Decentralization, Local Governments and Education Reform in Post-Communist Poland. RTI International. 2001. 56 p. URL: https://www.rti.org/sites/default/files/resources/levitas_LG_finance_reform_Poland.pdf.

⁴ Levitas A. Local government reform as state building: What the Polish case says about "decentralisation". Zarządzanie Publiczne, 2018. No. 3(45), p. 5–25. URL: <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-e99c4dd4-b299-4312-8f27-057f824c29d6>.

⁵ Bardhan P., Mookherjee D. Decentralization and Local Governance in Developing Countries A comparative Perspective. Cambridge: The MIT Press. 2006. 363 p. URL: <https://invenio.unidep.org/invenio/record/8379?ln=en>.

«Децентралізація управління: нові концепції та практики», випущений за редакцією Г. Шаббір Чима та Денніса А. Рондінеллі⁶, досліджено кращі практики передачі повноважень та відповідальності (Г. Шаббір Чима, с. 170–188), досвід децентралізації у слабких державах (Денніс А. Рондінеллі, с. 21–42), в Азіатсько-Тихоокеанському регіоні (П. Бланк, М. Тернер, с. 115–130), Латинській Америці (Е. Кабреро, с. 156–169).

Світовий досвід проведення децентралізації вивчали й українські науковці. Зокрема, В. Роман⁷ дослідив моделі місцевого самоврядування, які забезпечили децентралізацію влади у провідних країнах ЄС, а також особливості місцевого управління в Італії, Іспанії, Польщі та Франції. Переваги та недоліки децентралізації в Німеччині, Польщі, Швеції, Франції, Великій Британії вивчали А. Касич та А. Петрушко⁸. І. Архипенко⁹ систематизував основні характеристики, притаманні процесу децентралізації влади у європейських країнах, акцентував увагу на особливостях проведення децентралізації у Швеції, Франції, Польщі, а також на недоцільності впровадження світового досвіду без урахування специфіки політичного та економічного розвитку конкретної країни.

Слід зазначити, що в Україні періодично здійснювалися спроби щодо удосконалення системи менеджменту на державному рівні. Історія реформування адміністративно-територіального устрою країни у період з 1907 по 2009 рр. досить детально висвітлена у книзі, авторами якої є вітчизняні науковці А. Ткачук, Р. Ткачук та

⁶ Decentralizing governance: emerging concepts and practices. Harrisonburg, Virginia: Innovative governance in the 21st century. 2007. 326 p. URL: https://www.academia.edu/34005146/Decentralizing_Governance_Emerging_Concepts_and_Practices.

⁷ Роман В.Ф. Досвід децентралізації та деконцентрації влади країн ЄС. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. Вип. 2 (29). С. 51–58. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_02\(29\)/9.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_02(29)/9.pdf).

⁸ Касич А.О., Петрушко А.С. Управління процесами децентралізації: зарубіжний досвід та стратегічні завдання для України. Економіка і суспільство. 2017. Вип. 13. С. 71–77. URL: https://economyandsociety.in.ua/journals/13_ukr/12.pdf.

⁹ Архипенко І.М. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України. Державне управління та місцеве самоврядування. 2018. Вип. 4(39). С. 7–15. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_04\(39\)/4.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_04(39)/4.pdf).

Ю. Ганущак¹⁰. Дослідженню впливу наслідків реформування адміністративно-територіального устрою України на розвиток сільських територій у XX–XXI ст. присвячується робота Ю. Малько¹¹. Однак, як показала практика, спроби щодо удосконалення адміністративно-територіального устрою, здійснені на загальнодержавному рівні до 2014 р., не принесли очікуваних результатів.

Метою цього дослідження є узагальнення важливих досягнень децентралізації з огляду на результати її впровадження в Україні з 2014 р., систематизація проблем формування повноцінного життєвого середовища територіальних громад та пошук шляхів їх вирішення. З огляду на це основними науково-дослідницькими завданнями є: узагальнення досягнень децентралізації в межах етапів її проведення в Україні; систематизація ключових проблем розвитку громад, розробка шляхів їх вирішення.

Методологічним інструментарієм дослідження стала сукупність загальнонаукових та спеціальних методів і прийомів, зокрема: системний підхід, структурно-логічний аналіз та синтез, історичний метод використано у разі встановлення ієрархічних зв'язків у межах етапів проведення децентралізації в Україні, узагальнення досягнень та ключових проблем розвитку громад; діалектичний метод та наукову абстракцію – у ході пізнання залежностей та взаємозв'язків процесу децентралізації, виокремлення його найбільш суттєвих особливостей; прийоми статистичної обробки даних та методи економічного аналізу – у разі здійснення розрахунково-аналітичних процедур.

¹⁰ Tkachuk A., Tkachuk R., Hanushchak Yu. Reforms in the Administrative and Territorial Structure of Ukraine: Lessons of History 1907–2009. Kyiv: Civil Society Institute, 2012. URL: <https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2012/05/hist-atu-1.pdf>.

¹¹ Малько Ю. Реформування адміністративно-територіального устрою України і його вплив на державне управління сільським розвитком у XX–XXI ст. Державне управління та місцеве самоврядування. 2017. Вип. 1 (32). С. 35–41. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2017/2017_01\(32\)/7.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2017/2017_01(32)/7.pdf).

3. Виклад основного матеріалу дослідження

Нормативно-правове регулювання та етапи проведення децентралізації в Україні. З 2014 р. в Україні повномасштабно розпочався процес децентралізації влади з подальшим утворенням об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Підставою для цього слугували такі основні нормативно-законодавчі документи, як:

- «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р.)¹²;
- Закон України «Про співробітництво територіальних громад» № 1508-VII від 17.06.2014 р.¹³;
- Закон України «Про засади державної регіональної політики» № 156-VIII від 05.02.2015 р.¹⁴;
- Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05.02.2015 р. (редакція від 14.05.2020 р.)¹⁵.

В основу державної політики України у сфері місцевого самоврядування покладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування¹⁶, а також кращі світові здобутки у цій сфері.

Процес децентралізації в Україні здійснюється поетапно (рис. 1).

¹² Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 17.01.2022).

¹³ Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення: 17.01.2022).

¹⁴ Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення: 17.01.2022).

¹⁵ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. Дата оновлення: 14.05.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 17.01.2022).

¹⁶ Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. Дата оновлення: 16.11.2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 17.01.2022).

Рис. 1. Укрупнені етапи проведення децентралізації в Україні*

Етапи децентралізації в Україні	
Перший етап (2014–2019 рр.)	– внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, у відповідності до яких відбулася фінансова децентралізація, збільшилися місцеві бюджети з 68,6 млрд грн у 2014 р. до 275,0 млрд грн у 2019 р.; – відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05.02.2015 р. створено 982 ОТГ, до складу яких увійшли близько 4,5 тис. колишніх місцевих рад, запроваджено інститут старост ОТГ для представлення в раді громади інтересів сільських мешканців; – відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики» № 156-VIII від 05.02.2015 р. за рахунок державної підтримки регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад у 2015–2019 рр. було реалізовано більше 12 тис. проєктів. Обсяги державної підтримки громад зросли з 0,5 млрд грн у 2014 р. до 20,75 млрд грн у 2019 р.; – у 2018 р. ОТГ отримали в комунальну власність близько 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів; – відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» № 1508-VII від 17.06.2014 р. сформовано механізм вирішення таких проблем громад, як розвиток спільної інфраструктури, утилізація сміття і т. ін.; – розширено повноваження органів місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг, створено опорні школи та їхні філії у регіонах
Другий етап (з 2020 р. і дотепер)	– Кабінет Міністрів України визначив реформу децентралізації пріоритетним напрямом розвитку країни; – затверджено новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня (12.06.2020 р.), створено 1469 територіальних громад, пройшли перші вибори місцевих голів та депутатів місцевих рад (25.10.2020 р. відбулися місцеві вибори на новій територіальній основі громад та районів); – відповідно до Постанови Верховної Ради України № 807-IX від 17.07.2020 р. «Про утворення та ліквідацію районів» сформовано 136 районів; – передбачається внесення змін до Конституції України, інших нормативно-законодавчих документів для подальшого просування та завершення реформи децентралізації

* Узагальнено автором на підставі джерел за посиланнями 11–18

На підставі «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», схваленої Урядом у квітні 2014 р.¹⁷, було затверджено План заходів щодо її реалізації, проте внести необхідні зміни до Конституції стосовно визначення поняття громади як адміністративно-територіальної одиниці, реорганізації місцевих державних адміністрацій, формування виконавчих органів обласних та районних рад не дозволили політичні обставини. Тому реформу децентралізації з 2014 р. було розпочато з урахуванням базових норм чинної Конституції.

¹⁷ Див. 11.

Для офіційного представлення результатів децентралізації у березні 2014 р. за технічної підтримки швейцарсько-українського проєкту DESPRO створено головний інформаційний портал реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (портал «Децентралізація» – <https://decentralization.gov.ua>).¹⁸

Прийняття пакету важливих нормативно-законодавчих актів надалі посприяло розробці механізму формування громад, посиленню їх консолідації у вирішенні проблем розвитку територій.

У межах другого етапу проведення реформи децентралізації влади в Україні, який розпочався у 2020 р. та триває дотепер, на виконання Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» № 562-IX від 16.04.2020 р. (редакція від 23.07.2020 р.)¹⁹ 12.06.2020 р. Кабінетом Міністрів прийнято відповідні розпорядження стосовно визначення адміністративних центрів і затвердження територій громад областей та створено 1469 територіальних громад (у т.ч. 31 на непідконтрольній території Луганської та Донецької областей)²⁰, а Постановою Верховної Ради № 807-IX від 17.07.2020 р. «Про утворення та ліквідацію районів» сформовано 136 районів (замість ліквідованих 490)²¹. Це стало основою для прискорення реформ у важливих секторах національної економіки.

В Україні загалом спостерігається відповідність між кількістю осіб, які проживають на території конкретної області, та кількістю створених громад. Так, інформація щодо кількості населення, яке проживає в країні у розрізі областей та у м. Києві, представлена на рис. 2.

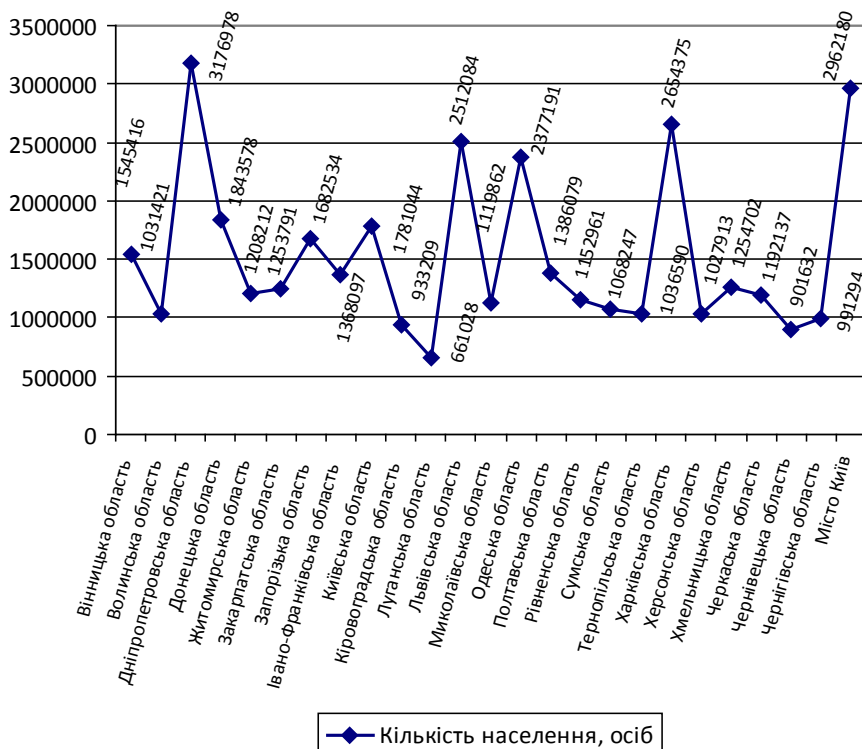
¹⁸ Головний інформаційний портал реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади «Децентралізація». URL: <https://decentralization.gov.ua> (дата звернення: 17.01.2022).

¹⁹ Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад: Закон України від 16.04.2020 р. № 562-IX. Дата оновлення: 23.07.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-IX#Text> (дата звернення: 17.01.2022).

²⁰ Див. 17.

²¹ Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 р. № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text> (дата звернення: 17.01.2022). Див. 17.

Рис. 2. Кількість населення, яке проживає в Україні (у розрізі областей та у м. Києві), осіб*



* Побудовано автором на підставі цифрових даних джерела за посиланням 17

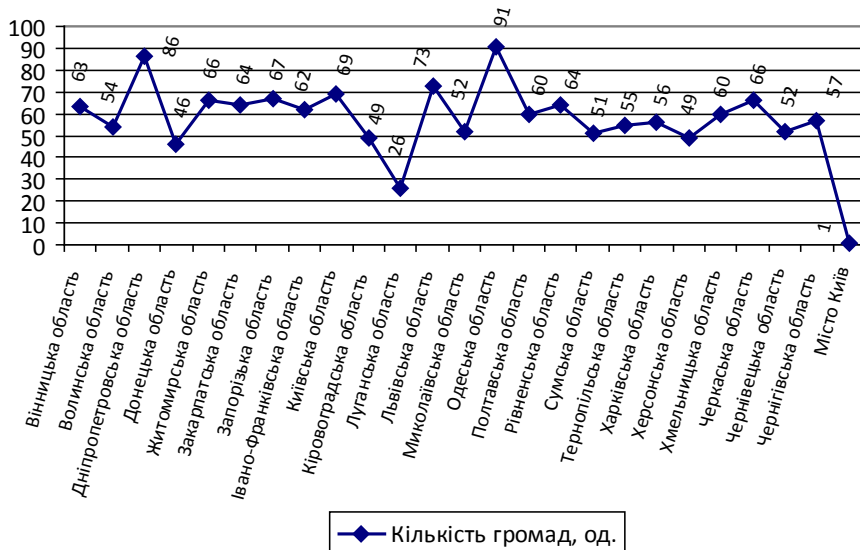
Інформація про кількість створених громад у розрізі областей та у м. Київ відображена на рис. 3.

Значна кількість жителів проживає у столиці України – м. Києві, де сформована 1 ОТГ.

Слід зазначити, що з 2022 р. передбачається удосконалення системи контролю та державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування, внесення змін до Конституції, удосконалення законодавства про місцевий референдум та місцевого самоврядування в Україні тощо. Це сприятиме раціональному розмежуванню повноважень між рівнями управління, забезпеченню

подальшого просування та завершення реформи децентралізації влади й дасть можливість мешканцям брати участь у розробці рішень стосовно подальшого розвитку громад, на території яких вони проживають.

Рис. 3. Кількість громад в Україні (у розрізі областей та у м. Києві), од.*



* Побудовано автором на підставі цифрових даних джерела за посиланням 17

Ключові проблеми розвитку громад та можливі шляхи їх вирішення. Зважаючи на вагомі здобутки реформи, можна стверджувати, що децентралізація влади в Україні стала засобом створення та підтримки повноцінного життєвого середовища територіальних громад. Водночас на сучасному етапі свого розвитку громади міст, селищ міського типу та особливо сіл стикаються з безліччю проблем, які тією чи іншою мірою проявляються у межах конкретної окремо взятої території.

Так, є складнощі у комунікації апарату ОТГ та місцевого населення внаслідок відсутності доступної для розуміння населенням структурованої інформації про діяльність громади та її проблеми, про можливість участі населення у розробці проєктів та обміні

досвідом між громадами. Для вирішення цієї проблеми доцільно налагоджувати зворотний зв'язок через доступні інформаційно-електронні ресурси, відображати на офіційному сайті громад та у загальнодоступних групах інформацію про діяльність ОТГ та її результати, про обмін досвідом та перспективні напрями розвитку.

Невирішеною проблемою залишається прояв корупційного складника та бюрократизації на місцях, що проявляється у вигляді «відкатів», наявності монополії на виконання транспортних перевезень та надання інших послуг, приховування звітності, затяжного оформлення документів і т. ін., та перешкоджає реалізації реформи. Шляхами вирішення цієї проблеми є оприлюднення важливої інформації, забезпечення прозорості у використанні коштів та ресурсів громади.

Слід враховувати, що значною є кількість житлових будинків, які побудовані за старими технологіями та мають низьку енергоефективність. У занедбаному стані перебуває інфраструктура сфери комунального господарства, а вартість комунальних послуг для населення (враховуючи низькі доходи його більшості) є досить високою. Водночас формування тарифів на електроенергію, газ, воду, вивіз сміття в умовах існування монополії на надання комунальних послуг не є прозорим. Для вирішення цієї проблеми необхідно впроваджувати програми з енергозбереження, раціонально використовувати водні ресурси, підвищувати культуру сортування сміття. Слід забезпечити прозорість у формуванні тарифів, їх детальне обговорення та доведення інформації про структуру собівартості комунальних послуг до населення.

Громадам досить часто важко вирішувати виключно власними силами проблеми щодо забезпечення водопостачання та водовідведення, сортування відходів, організації пасажирських перевезень і т. ін. Для вирішення проблемних питань доцільно не лише консолідувати внутрішні зусилля на рівні громад, а й поєднувати власні кошти та зусилля з іншими громадами шляхом укладання договорів про співпрацю. Механізм такої взаємодії визначено у Законі України «Про співробітництво територіальних громад» № 1508-VII від 17.06.2014 р.²²

²² Див. 12.

Слід враховувати, що нарощування повноважень та кошти ОТГ самі по собі, без команди професіоналів та відповідальних керівників з лідерськими якостями, які здатні залучати додаткові кошти та ефективно їх використовувати, не є запорукою успішного розвитку територій. Тому вагоме значення має надаватися економічній підготовці управлінських кадрів, ефективними формами якої є здобуття ними базової економічної освіти, періодичне проходження тренінгів та стажувань.

Актуальною проблемою для ОТГ залишається спроможність до постійного пошуку та залучення інвестиційних ресурсів. Розвиток базових галузей національного господарства на місцях є запорукою поповнення місцевих бюджетів, працевлаштування населення, а отже, й покращення рівня його життя та зменшення міграції. Необхідно насамперед інформувати потенційних інвесторів про можливості розвитку інвестиційно-привабливої діяльності на території громади, здійснювати розробку проєктів, створювати бізнес-інкубатори для підприємців.

Однією з умов забезпечення сталого економічного розвитку громад є працездатність населення, яке проживає на тій чи іншій території. Водночас в окремих областях України досить вагомою є кількість громад, у яких частка населення віком 60 років і більше перевищує 30%. Значна кількість таких громад зосереджена у Чернігівській області (27), порівняно менша – у Сумській (8). Лише у трьох громадах Чернігівської області частка населення віком 60 років і більше становить 22,81–24,59%, а в решті громад області – 25–30%. Вагомою є частка осіб, старших працездатного віку (25–30%), й у більшості громад Черкаської, Хмельницької та Луганської областей, майже у половині громад Вінницької, Полтавської, Харківської та Кіровоградської областей²³. Вагомим засобом забезпечення природного приросту населення, а отже, і поліпшення його структури, є передусім покращення стану національної економіки шляхом запровадження на загальнодержавному рівні дієвих засобів підтримки розвитку власного виробництва, належного матеріального стимулювання праці та забезпечення злагодженого функціонування інфраструктурних складників.

²³ Див. 17.

Необхідно зазначити, що натеper поза увагою залишається доступ населення сіл до якісних медичних послуг. В окремих сільських територіальних громадах взагалі відсутні заклади, які надають первинну медичну допомогу, зокрема: в Копачівській громаді Луцького району Волинської області; Ярославницькій, Половчанській та Тараканівській громадах Дубенського району Рівненської області; Підгороднянській громаді Тернопільського району Тернопільської області; Брацлавській громаді Тульчинського району Вінницької області; Медвинській громаді Білоцерківського району Київської області; Малодівицькій та Ладанській громадах Прилуцького району Чернігівської області; Чогодарівській громаді Березівського району, Бородінській громаді Болградського району та Чорноморській громаді Одеського району Одеської області; Присиваській та Хрестівській громадах Каховського району Херсонської області; Благовіщенській громаді Василівського району Запорізької області; Шахівській громаді Покровського району Донецької області; Коломийчиській громаді Сватівського району, Нижньотеplівській та Широківській громадах Щастинського району Луганської області. Така ситуація є неприпустимою і тому повинна бути вирішена першочергово.

Низький рівень життя у віддалених селах навіть за наявності там закладів первинної медичної допомоги та у разі надання запрошеному фахівцеві житла з оплатою комунальних послуг та забезпечення більш-менш пристойного рівня заробітної плати не приваблює фахівців з профільною медичною освітою. Вирішення цієї проблеми на цьому етапі можливе за рахунок закріплення інтернів, які здобувають медичну освіту за рахунок бюджетних коштів, для відпрацювання певного терміну у таких медичних закладах.

На сьогодні проблемою залишається оперативний доступ до якісних адміністративних послуг, адже, незважаючи на відкриття центрів надання таких послуг (ЦНАПів), жителі віддалених сіл передусім через проблеми з громадським транспортом та низьку якість доріг мають значні труднощі у комунікації з органами влади та адміністративними центрами, у зв'язку з чим ускладнюється доступ до спеціалістів та отримання документів. Вирішення цієї проблеми можливе за рахунок забезпечення безперебійного доступу до комп'ютерної мережі Internet на території сіл, онлайн-доступу до

реєстрів та сервісів, запровадження навчань для населення старшого віку щодо користування електронними ресурсами та послугами.

Потребує значного покращення розвиток соціально-культурної сфери у сільських громадах, адже наявні будинки культури, особливо у віддалених селах, перебувають у занедбаному стані, не працюють гуртки та спортивні секції, що негативно позначається на розвитку сільської молоді. Для вирішення проблеми необхідно розвивати підприємництво як важливий засіб поповнення коштів бюджету громади, частина з яких може бути спрямована на вирішення зазначеної проблеми, а також залучати молодь до участі в культурно-оздоровчих заходах.

Залишається невирішеною проблемою питання безпечності умов проживання громадян у більшості віддалених населених пунктів, адже відсутність пунктів поліції позначається на рівні криміногенності. Можливим варіантом вирішення проблеми є встановлення камер відеоспостереження для дистанційного моніторингу ситуацій та фіксації порушень з використанням мобільних пристроїв.

Основні проблеми розвитку громад України та можливі шляхи їх вирішення систематизовано в табл. 1.

Таблиця 1. Ключові проблеми розвитку громад України та шляхи їх вирішення*

Проблеми розвитку громад	Шляхи вирішення проблем
Складнощі у комунікації апарату ОТГ та місцевого населення, прояв корупційного складника та бюрократизації на місцях	Налагоджування зворотного зв'язку через доступні інформаційно-електронні ресурси, оприлюднення важливої інформації, забезпечення прозорості у використанні коштів та ресурсів громади
Формування тарифів на електроенергію, газ, воду, вивіз сміття в умовах існування монополії на надання комунальних послуг не є прозорим, висока вартість послуг	Впровадження програм з енергозбереження, раціонального використання водних ресурсів, підвищення культури сортування сміття, забезпечення прозорих підходів у формуванні тарифів та доведення інформації до населення, поєднання власних коштів та зусиль з іншими громадами шляхом укладання договорів про співпрацю
Відсутність належного рівня професійної підготовки управлінського складу в багатьох ОТГ, що спричинює недостатнє розуміння проблем розвитку громади, неспроможність до постійного пошуку та залучення інвестиційних ресурсів	Формування команди професіоналів, покращення економічної підготовки управлінських кадрів шляхом здобуття ними базової економічної освіти, періодичного проходження тренінгів та стажувань, інформування потенційних інвесторів про можливості розвитку інвестиційно-привабливої діяльності на території громади, розробка проєктів, створення бізнес-інкубаторів для підприємців

Проблеми розвитку громад	Шляхи вирішення проблем
В окремих областях України вагомою є кількість громад, у яких частка населення непрацездатного віку перевищує 30%	Покращення стану національної економіки шляхом запровадження на загальнодержавному рівні дієвих засобів підтримки розвитку власного виробництва, належного матеріального стимулювання праці та забезпечення злагодженого функціонування інфраструктурних складників. Це сприятиме заінтересованості населення жити на певній території та поліпшенню його вікової структури
В окремих сільських територіальних громадах відсутні заклади, які надають первинну медичну допомогу. На території багатьох сільських громад не працюють будинки культури, гуртки та спортивні секції, відсутні пункти поліції	Створення таких медичних закладів, закріплення інтернів, які здобувають медичну освіту за рахунок бюджетних коштів, для відпрацювання встановленого терміну у цих закладах. Розвиток підприємництва як важливого джерела формування власних коштів громади, залучення молоді до участі в культурно-оздоровчих заходах. Встановлення відеокамер для дистанційного моніторингу ситуацій та фіксації порушень з використанням мобільних пристроїв
Оперативний доступ жителів віддалених сіл до пунктів надання якісних адміністративних послуг	Забезпечення безперебійного доступу до комп'ютерної мережі Internet на території сіл, онлайн-доступу до реєстрів та сервісів, запровадження навчань для населення старшого віку щодо користування електронними ресурсами та послугами

* Джерело: розроблено автором

Зазначені проблеми розвитку громад значною мірою проявляються у межах сільських територій, віддалених від адміністративних центрів.

Деталізація зазначених проблем та систематизація напрямів їх вирішення на рівні конкретних громад сприятиме покращенню життєвого середовища таких громад.

4. Висновки за результатами дослідження та перспективи подальших досліджень у цьому напрямі

Узагальнюючи результати дослідження, можна дійти висновку, що децентралізація влади в Україні, яка повномасштабно розпочалася з 2014 р. та проміжним результатом якої стало створення об'єднаних територіальних громад, здійснюється на основі зовнішньої консультативної, фінансової й технічної підтримки з урахуванням досвіду зарубіжних країн, а також положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Отже, в основу реформування державної політики

України у сфері місцевого самоврядування покладено кращі світові здобутки у цьому напрямі.

Встановлено, що основними здобутками реформи децентралізації влади в Україні з 2014 р., яка здійснюється поетапно (перший етап – упродовж 2014–2019 рр., другий етап – з 2020 р. і дотепер), є суттєве розширення повноважень органів місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг, істотне зростання місцевих бюджетів та обсягів державної підтримки громад, забезпечення проведення місцевих виборів на новій територіальній основі громад та районів.

На основі проведеного дослідження виявлено, що загалом існує відповідність між кількістю осіб, які проживають на території конкретної області, та кількістю створених громад, однак наявні проблеми, які потребують подальшого вирішення: складнощі у комунікації апарату ОТГ та місцевого населення; прояв корупційного складника та бюрократизму на місцях, непрозоре формування тарифів на комунальні послуги, відсутність належного рівня професійної підготовки управлінського складу багатьох ОТГ; вагома кількість громад (в окремих областях України), у яких частка населення непрацездатного віку перевищує 30%; відсутність в окремих сільських територіальних громадах закладів, які надають первинну медичну допомогу, а в багатьох сільських громадах – пунктів поліції, будинків культури, гуртків та спортивних секцій; проблеми з оперативним доступом жителів віддалених сіл до пунктів надання якісних адміністративних послуг. Виявлені проблеми більш значною мірою проявляються у межах сільських громад, віддалених від адміністративних центрів, а тому подальші наукові дослідження повинні бути спрямовані на деталізацію проблем та систематизацію напрямів їх вирішення на рівні конкретних громад.

Запропоновані шляхи вирішення зазначених проблем за умови мобілізації внутрішніх зусиль територіальних громад та їх інтеграції з іншими громадами, а також належного рівня державної підтримки таких процесів сприятимуть створенню та підтримці повноцінного життєвого середовища громад.

Література

- Архипенко І.М. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 4(39). С. 7–15. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_04\(39\)/4.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_04(39)/4.pdf).
- Головний інформаційний портал реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади «Децентралізація». URL: <https://decentralization.gov.ua> (дата звернення: 17.01.2022).
- Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. Дата оновлення: 16.11.2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 17.01.2022).
- Касич А.О., Петрушко А.С. Управління процесами децентралізації: зарубіжний досвід та стратегічні завдання для України. *Економіка і суспільство*. 2017. Вип. 13. С. 71–77. URL: https://economyandsociety.in.ua/journals/13_ukr/12.pdf.
- Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 17.01.2022).
- Малько Ю. Реформування адміністративно-територіального устрою України і його вплив на державне управління сільським розвитком у XX–XXI ст. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 1 (32). С. 35–41. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2017/2017_01\(32\)/7.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2017/2017_01(32)/7.pdf).
- Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад: Закон України від 16.04.2020 р. № 562-IX. Дата оновлення: 23.07.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-IX#Text> (дата звернення: 17.01.2022).
- Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. Дата оновлення: 14.05.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 17.01.2022).
- Про засади державної регіональної політики: Закон України від

- 05.02.2015 р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення: 17.01.2022).
- Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення: 17.01.2022).
- Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 р. № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text> (дата звернення: 17.01.2022).
- Роман В.Ф. Досвід децентралізації та деконцентрації влади країн ЄС. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 2 (29). С. 51–58. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_02\(29\)/9.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_02(29)/9.pdf).
- Bardhan P., Mookherjee D. Decentralization and Local Governance in Developing Countries A comparative Perspective. Cambridge: The MIT Press. 2006. 363 p. URL: <https://invenio.unidep.org/invenio/record/8379?ln=en>.
- Decentralizing governance: emerging concepts and practices. Harrisonburg, Virginia: Innovative governance in the 21st century. 2007. 326 p. URL: https://www.academia.edu/34005146/Decentralizing_Governance_Emerging_Concepts_and_Practices.
- Levitas A., Herczyński J. Decentralization, Local Governments and Education Reform in Post-Communist Poland. *RTI International*. 2001. 56 p. URL: https://www.rti.org/sites/default/files/resources/levitas_LG_finance_reform_Poland.pdf.
- Levitas A. Local government reform as state building: What the Polish case says about “decentralisation.” *Zarządzanie Publiczne*, 2018. No. 3(45), p. 5–25. URL: <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-e99c4dd4-b299-4312-8f27-057f824c29d6>.
- The World Bank Group. Decentralization & Subnational Regional Economics. 2001. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>.
- Tkachuk A., Tkachuk R., Hanushchak Yu. Reforms in the Administrative and Territorial Structure of Ukraine: Lessons of History 1907–2009. Kyiv: Civil Society Institute, 2012. URL: <https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2012/05/hist-atu-1.pdf>.

References

- Arkhyenko I.M. (2018) Zarubizhnyj dosvid decentralizaciji vlady: uroky dlja Ukrajiny [Foreign reports on the decentralization of power: lessons for Ukraine]. *Public administration and local government*, No. 4(39), pp. 7–15. Retrieved from: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_04\(39\)/4.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_04(39)/4.pdf).
- Gholovnyj informacijnyj portal reformy miscevogho samovrjaduvannja ta terytorialnoji orghanizaciji vlady “Decentralizacija” [The main information portal for the reform of local government and territorial organization of power “Decentralization”]. Retrieved from: <https://decentralization.gov.ua> (Last accessed: 17 January 2022).
- Verkhovna Rada Ukrainy. (2009). Jevropejsjka khartija miscevogho samovrjaduvannja vid 15.10.1985 r. Data onovlennja: 16.11.2009. [European Charter of Local Government of October 15, 1985 (as of November 16, 2009)]. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (Last accessed: 17 January 2022).
- Kasych A.O., Petrushko A.S. (2017). Upravlinnja procesamy decentralizaciji: zarubizhnyj dosvid ta strategichni zavdannja dlja Ukrajiny [Decentralization management: foreign experience and strategic objectives for Ukraine]. *Economy and society*, No. 13, pp. 71–77. Retrieved from: https://economyandsociety.in.ua/journals/13_ukr/12.pdf.
- Kabinet Ministriv Ukrajiny. (2014). Koncepcija reformuvannja miscevogho samovrjaduvannja ta terytorialnoji orghanizaciji vlady v Ukraini: Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrajiny vid 01.04.2014 r. No. 333-r. [The concept of reforming local government and territorial organization of power in Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of April 01, 2014. No. 333-r]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (Last accessed: 17 January 2022).
- Maljko Ju. (2017). Reformuvannja administratyvno-terytorialnogho ustroju Ukrajiny i jogho vplyv na derzhavne upravlinnja siljskym rozvytkom u XX–XXI st. [Reforming the administrative-territorial structure of Ukraine and its impact on public administration of rural

development in the XX–XXI centuries]. *Public administration and local government*, No. 1 (32), pp. 35–41. Retrieved from: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2017/2017_01\(32\)/7.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2017/2017_01(32)/7.pdf).

Verkhovna Rada Ukrainy. (2020). Pro vnesennja zmin do dejakykh zakoniv Ukrainy shhodo vyznachennja terytorij ta administratyvnykh centriv terytorialjnykh ghromad: Zakon Ukrainy vid 16.04.2020 r. No. 562-IX. Data onovlennja: 23.07.2020 [On Amendments to Certain Laws of Ukraine Concerning the Definition of Territories and Administrative Centers of Territorial Communities: Law of Ukraine of April 16, 2020, No. 562-IX (as amended on July 23, 2020)]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-IX#Text> (Last accessed: 17 January 2022).

Verkhovna Rada Ukrainy. (2020). Pro dobroviljne ob'jednannja terytorialjnykh ghromad: Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 r. No. 157-VIII. Data onovlennja: 14.05.2020 [On voluntary association of territorial communities: Law of Ukraine of February 05, 2015, No. 157-VIII (revised from May 14, 2020)]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (Last accessed: 17 January 2022).

Verkhovna Rada Ukrainy. (2015). Pro zasady derzhavnoji regionaljnoji polityky: Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 r. No. 156-VIII [On the principles of state regional policy: Law of Ukraine of February 05, 2015, No. 156-VIII]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (Last accessed: 17 January 2022).

Verkhovna Rada Ukrainy. (2014). Pro spivrobitnytstvo terytorialjnykh ghromad: Zakon Ukrainy vid 17.06.2014 r. No. 1508-VII [On cooperation of territorial communities: Law of Ukraine of June 17, 2014, No. 1508-VII]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (Last accessed: 17 January 2022).

Verkhovna Rada Ukrainy. (2020). Pro utvorennja ta likvidaciju rajoniv: Postanova Verkhovnoji Rady Ukrainy vid 17.07.2020 r. No. 807-IX [On the formation and liquidation of districts: Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine of July 17, 2020, No. 807-IX]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text> (Last accessed: 17 January 2022).

Roman V.F. (2016). Dosvid decentralizaciji ta dekoncentraciji vladny

- krajn JeS [Experience of decentralization and deconcentration of power of EU countries]. *Public administration and local government*, No. 2 (29), pp. 51–58. Retrieved from: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_02\(29\)/9.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_02(29)/9.pdf).
- Bardhan P., Mookherjee D. (2006). *Decentralization and Local Governance in Developing Countries A comparative Perspective*. Cambridge: The MIT Press. Retrieved from: <https://invenio.unidep.org/invenio/record/8379?ln=en>.
- Decentralizing governance: emerging concepts and practices. (2007). Harrisonburg, Virginia: Innovative governance in the 21st century. Retrieved from: https://www.academia.edu/34005146/Decentralizing_Governance_Emerging_Concepts_and_Practices.
- Levitas A., Herczyński J. (2001). *Decentralization, Local Governments and Education Reform in Post-Communist Poland*. RTI International. Retrieved from: https://www.rti.org/sites/default/files/resources/levitas_LG_finance_reform_Poland.pdf.
- Levitas A. (2018). Local government reform as state building: What the Polish case says about “decentralisation.” *Zarządzanie Publiczne*, No. 3(45), pp. 5–25. Retrieved from: <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-e99c4dd4-b299-4312-8f27-057f824c29d6>.
- The World Bank Group. (2001). *Decentralization & Subnational Regional Economics*. Retrieved from: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>.
- Tkachuk A., Tkachuk R., Hanushchak Yu. (2012). *Reforms in the Administrative and Territorial Structure of Ukraine: Lessons of History 1907–2009*. Kyiv: Civil Society Institute. Retrieved from: <https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2012/05/hist-atu-1.pdf>.

Анотація

У статті досліджено процес децентралізації влади в Україні з 2014 р. та його нормативно-правове регулювання, виокремлено етапи проведення реформи, систематизовано її основні здобутки у межах першого етапу (з 2014 р. до 2019 р.) та другого (з 2020 р. і дотепер), окреслено й узагальнено ключові проблеми розвитку громад та можливі шляхи їх вирішення.

На основі аналізу публікацій, у яких започатковано вирішення проблеми, автором встановлено, що спроби щодо удосконалення адміністративно-територіального устрою України, здійснені на загальнодержавному рівні до 2014 р., не принесли очікуваних результатів, і тому акцентовано увагу саме на процесі послідовних реформ. З огляду на це визначено мету дослідження, його основні науково-дослідницькі завдання та методологічний інструментарій.

Автор акцентує увагу на тому, що в основу реформування державної політики України у сфері місцевого самоврядування покладено кращі світові здобутки у цьому напрямі, на основі проведеного аналізу підтверджує загальну відповідність між кількістю осіб, які проживають на території конкретної області України, та кількістю створених громад, а також на тому, що проблеми розвитку громад більш значною мірою проявляються у межах сільських територій, віддалених від адміністративних центрів. Запропоновані шляхи вирішення окреслених проблем сприятимуть створенню та підтримці повноцінного життєвого середовища громад.

Ключові слова: децентралізація, етапи проведення децентралізації, територіальні громади, органи місцевого самоврядування, проблеми розвитку громад, сільські території, життєве середовище

DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE AS A MEANS OF CREATING AND MAINTAINING A FULL-TERM LIVING ENVIRONMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES

Alla Lysenko – Candidate of Economics Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Audit, Accounting and Taxation, Central Ukrainian National Technical University, lysenkoalla2010@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0001-8193-4267>

Summary

The article researched the process of decentralization of power in Ukraine since 2014 and its legal regulation, highlights the stages of reform, systematizes its main achievements within the first stage (from 2014 to 2019) and the second (from 2020 to present), outlines and summarizes the key problems of community development and possible ways to solve them.

Based on the analysis of the publications in which the solution of the problem was initiated, the author found that the attempts to improve the administrative-territorial structure of Ukraine, made at the national level before 2014, did not bring the expected results, and therefore the focus is on the process of subsequent reforms. With this in mind, the purpose of the study, its main research objectives and methodological tools are determined.

The author emphasizes that the reform of the state policy of Ukraine in the field of local government is based on the best world achievements in this direction, on the basis of the analysis confirms the general correspondence between the number of persons living in a particular region of Ukraine and the number of established communities, and that community development problems are more pronounced within rural areas away from administrative centers.

The proposed ways to solve the outlined problems will contribute to the creation and maintenance of a full-fledged living environment of communities.

Keywords: decentralization, stages of decentralization, territorial communities, local governments, problems of community development, rural areas, living environment