

УДК 330.3:338.49

Р. В. Тульчинський,

к. е. н., доцент, завідувач кафедри менеджменту і публічного адміністрування,  
ПВНЗ "Міжнародний науково-технічний університет імені академіка Юрія Бугая"

## ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ НОВОГО РЕГІОНАЛІЗМУ В УКРАЇНІ

R. Tulchinskiy,

Candidate of economic sciences, Associate professor, Head of management and public administration  
department PHEI "Academician Yuriy Bugay International scientific and technical university"

### LEGISLATIVE SUPPLY OF POWER DECENTRALIZATION IN THE CONDITIONS OF NEW REGIONALISM FORMATION IN UKRAINE

У статті проаналізовано законодавчі акти, спрямовані на практичну реалізацію реформування владної системи управління у напрямі її децентралізації. Встановлено, що до законодавчих актів відносно децентралізації віднесено створення Центрального офісу та регіональних Центрів розвитку місцевого самоврядування відповідно до розпочатої в Україні "Програми для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку "U-LEAD з Європою", яка передбачає впровадження заходів щодо реформ децентралізації та регіональної політики з метою посилення горизонтальної й вертикальної координації всіх рівнів управління та посилення можливостей суб'єктів економіки на місцевому, регіональному та національному рівнях.

Досліджено дані моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, проведеного Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Встановлено, що за 2015—2018 рр. реформа щодо децентралізації найбільш активно здійснюється у західних регіонах, де було утворено найбільшу кількість об'єднаних територіальних громад. Проведений аналіз показників щодо утворення об'єднаних територіальних громад засвідчує, що в Україні відбувається просування реформ стосовно децентралізації та становлення нового регіоналізму в цілому, але при цьому отримані показники не відповідають плановим показникам Уряду.

The article analyzes the legislative acts aimed at the reformation practical implementation of the power management system in the direction of its decentralization. It is determined that the legislation on decentralization includes the creation of the Central office and regional Development Centers of local self-government in accordance with the "Ukraine-wide Program for empowerment at local level, accountability and development "U-LEAD with Europe" launched in Ukraine", which provides for the implementation of measures for decentralization and regional policy reforms with the aim of strengthening the horizontal and vertical coordination of all governance levels and strengthening the capacity of economic actors at the local, regional and national levels.

The data of the power decentralization process monitoring and the reform of local self-government, conducted by the Ministry of regional development, construction and housing and communal services of Ukraine were studied. It is determined, that decentralization reform is most actively implemented in the western regions for the 2015—2018 years, where the largest number of united territorial communities was formed. The analysis of indicators for the formation of united territorial communities testifies that reforms in decentralization and a new regionalism formation in general are taking place in Ukraine, but the indicators are not consistent with the Government's planned indicators.

*Ключові слова: новий регіоналізм, об'єднана територіальна громада, децентралізація.*  
*Key words: new regionalism, united territorial community, decentralization.*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Становлення нового регіоналізму, що супроводжується процесом децентралізації, який передбачає передачу певних функцій, повноважень та відповідальності перед суспільством від центральних органів до виконавчих та місцевих органів влади, вимагає удосконалення інституційного забезпечення та створення системи інституцій, спроможних забезпечити взаємо-

дію, координацію та зусилля таких інституцій, спрямованих на розвиток регіонів.

За даними опитування, проведеного компанією Kantar TNS в Україні в рамках моніторингу сприйняття реформ у суспільстві, більшість респондентів, а саме 55 % інтерв'юваних, підтримують запровадження реформи децентралізації в Україні і тільки 14 % — не підтримують.

При цьому майже половина респондентів, а саме 49,3 %, розуміють під децентралізацією, перш за все, передачу частину владних повноважень від центральних органів влади до органів місцевого самоврядування; менше опитаних, а саме 40,6 %, вважають, що децентралізація передбачає передачу частини бюджету від центральних органів влади до органів місцевого самоврядування, а що це одночасно передача повноважень та бюджету — вважають 37,3%. Також 56 % вважають, що децентралізація підвищить ефективність місцевого самоврядування і тільки 6 % — вважають навпаки [10]. Такі результати опитування підтверджують актуальність питань, пов'язаних із децентралізацією як одним із процесів становлення нового регіоналізму в Україні.

#### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Проблемам становлення нового регіоналізму в умовах глобалізації та інтеграції, осмисленню теоретико-методологічних засад присвячено праці вітчизняних дослідників, а саме: А. Амоши, М. Бутко, Б. Бураковського, С. Вовканича, А. Власюка, В. Гейця, А. Гриценка, Б. Данилишина, В. Загорського, І. Зварич, В. Кравцова, Є. Лібанової, С. Пирожкова, С. Романюка, В. Сиденка, Л. Семіва, Л. Чернюк та ін.

Питання децентралізації як системи зміни державного та місцевого управління досліджувалися такими вченими, як: Є. Васильков, А. Гальчинський, М. Гетьманчук, В. Ємельянов, А. Жицький, І. Зварич, Т. Кальченко, Н. Мирна, О. Чугріна, Г. Щедрова та ін.

Серед іноземних дослідників, які досліджують питання нового регіоналізму, необхідно відмітити: В. Барнза, М. Кітінга, П. Кука, Л. Ледебура, Дж. Лонгліна, Дж. Луфліна, Дж. МакКомби, Ч. Ф. Сейбла, М. Сеттерфілда, М. Сторпера, А. Харрелла, Б. Хеттне Д. Цейтлін та ін.

#### ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Відаючи належне науковому доробку вчених, необхідно зазначити, що, незважаючи на активний пошук у цьому напрямі наукових досліджень, питання децентралізації як процесу становлення нового регіоналізму в Україні залишаються недостатньо розробленими та потребують подальших досліджень.

#### МЕТА СТАТТІ

Метою статті є оцінювання законодавчого забезпечення процесу децентралізації влади в умовах становлення нового регіоналізму в Україні.

Для досягнення поставленої мети у статті було проаналізовано:

— законодавче забезпечення процесу децентралізації в Україні;

— процес децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування влади за даними моніторингу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України;

— поточні та планові показники, затверджені Урядом, щодо об'єднаних територіальних громад за 2015—2018 рр.

#### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Практична реалізація реформування системи управління у напрямі її децентралізації, спрямованої на становлення в Україні європейських цінностей, була розпочата у 2015 році. До законодавчих актів щодо децентралізації необхідно віднести:

— Указ Президента України "Про першочергові заходи розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік", у якому одним із основних пріоритетних завдань розвитку країни декларується підвищення інституційної здатності місцевого самоврядування [9];

— Розпорядження Кабінету Міністрів України "Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні", у якому викладено доопрацьовану редакцію плану заходів щодо впровадження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [6];

— Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік", у якому основним пріоритетом розбудови системи дієвого врядування в Україні визначено реформу децентралізації тощо [7].

Певним кроком у напрямі законодавчого забезпечення децентралізації як процесу становлення нового регіоналізму було створення Кабінетом Міністрів України:

по-перше, у 2009 року Ради з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування (одними із головних завдань якої є: проведення аналізу державної регіональної політики, зокрема щодо розвитку місцевого самоврядування; пошук ефективних шляхів її вдосконалення; напрацювання спільних планів дій центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [5]);

по-друге, у 2015 році Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвит-

Таблиця 1. Поточні та планові показники, затверджені Урядом, щодо об'єднаних територіальних громад (ОТГ), сумарно за 2015–2018 рр.

	Кількість ОТГ, од.	Площа ОТГ, %	Територіальні громади, що об'єдналися, %	Кількість ОТГ, з кількістю жителів менше 5 тис. осіб, %	Кількість населення ОТГ, % до населення області	Планові показники Уряду щодо кількості ОТГ, од.	Планові показники Уряду щодо площі перспективних громад, %
<b>Україна</b>	<b>731</b>	<b>32,2</b>	<b>31,1</b>	<b>35,7</b>	<b>18,0</b>	<b>1200</b>	<b>75,7</b>
Вінницька область	35	15,1	14,9	48,6	16,0	57	38,0
Волинська область	43	46,0	43,5	37,2	28,6	74	94,4
Дніпропетровська обл.	61	53,6	52,3	42,6	15,1	90	97,6
Донецька область	15	34,0	37,1	20,0	13,6	39	97,6
Житомирська область	46	56,5	56,7	34,8	37,2	55	79,5
Закарпатська область	6	4,8	5,9	0,0	5,7	0,0	0,0
Запорізька область	46	57,1	54,5	47,8	20,8	67	97,3
Ів.-Франківська обл.	25	17,4	21,5	12,0	16,2	58	94,3
Київська область	12	9,3	10,0	16,7	8,8	29	54,3
Кіровоградська обл.	17	14,5	12,0	41,2	13,3	54	100,0
Луганська область	12	30,9	34,4	25,0	25,6	25	93,8
Львівська область	35	17,6	19,3	31,4	11,1	72	72,8
Миколаївська область	29	35,8	32,6	41,4	20,1	40	83,3
Одеська область	28	28,1	25,7	17,9	13,2	32	29,4
Полтавська область	42	27,2	30,0	50,0	19,9	54	45,5
Рівненська область	28	25,0	27,4	35,7	16,6	66	100,0
Сумська область	30	36,7	35,3	36,7	21,8	52	95,8
Тернопільська обл.	42	39,6	40,0	47,6	32,0	36	33,4
Харківська область	16	14,3	14,6	0,0	7,5	58	98,0
Херсонська область	28	28,9	32,6	39,3	19,3	49	90,0
Хмельницька область	41	53,5	54,4	24,4	36,7	53	88,7
Черкаська область	27	18,7	17,8	48,1	14,2	55	64,3
Чернівецька область	29	39,6	38,0	24,1	31,3	34	59,5
Чернігівська область	38	51,9	52,9	39,5	35,6	51	79,3

Джерело: розроблено на основі даних Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [2]. Дані по Донецькій та Луганській областях без урахування тимчасово окупованої території.

ку (одними із головних завдань якої є: забезпечення координації дій органів виконавчої влади із забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики, зокрема з обов'язковим залученням органів місцевого самоврядування до формування та реалізації державної регіональної політики, а також до узгодження галузевих прогнозів розвитку регіонів із стратегічними завданнями державної регіональної політики [1]);

по-третє, у 2016 році офісу реформ у вигляді постійно діючого консультативно-дорадчого органу Кабінету Міністрів України (одним із головних завдань якого є: забезпечення належного рівня організації та координації впровадження реформ в Україні; здійснення моніторингу та аналізу стану передбачених заходів щодо впровадження реформ; підготовка пропозицій, планування заходів та механізмів їх реалізації щодо впровадження реформ [3]).

Також між центральним офісом реформ налагоджено взаємодію із утвореними регіональними офісами — Центрами розвитку місцевого самоврядування та секторальними офісами підтримки децентралізації, до яких відносяться галузі охорони здоров'я, освіти, соціального захисту, планування територій, культури тощо.

Створення Центрального офісу та регіональних Центрів розвитку місцевого самоврядування було розпочато у межах здійснюваної в Україні "Програми для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку "U-LEAD з Європою"" [4], яка фінансується Європейським союзом, а також такими країнами: Німеччина, Данія, Польща, Швеція та Естонія. В межах програми "U-LEAD з Європою", що триватиме з 1 січня 2016 р. по 30 червня 2020 р. передбачено фінансування у розмірі 102 млн євро.

Програма передбачає: впровадження заходів щодо реформ децентралізації та регіональної політики з метою посилення горизонтальної й вертикальної координації всіх рівнів управління та посилення можливостей суб'єктів економіки на місцевому, регіональному та національному рівнях; розроблення заходів щодо розширення прав та можливостей об'єднаних громад у контексті децентралізації з метою надання громадянам країни високоякісних послуг в умовах становлення нового регіоналізму в Україні.

Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України було проведено моніторинг про-

цесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування [2] (див. табл. 1).

Станом на 2018 р. в Україні налічується 731 об'єднана територіальна громада (які утворилися з 3399 територіальних громад), що становить 60,9 % від запланованої Урядом кількості об'єднаних територіальних громад на цей період. Вони охоплюють 32,2 % площі України (180,0 тис. м<sup>2</sup>), що становить 42,5 % від запланованих показників Уряду на цей період та охоплюють 18 % населення України (6,4 млн осіб). Для порівняння, у 2015 р. було утворено 159 об'єднаних територіальних громад, що охоплювали 1,4 млн осіб та 36,6 тис. м<sup>2</sup>. В Україні залишаються необ'єднаними 7540 територіальних громади.

Найбільша кількість утворених об'єднаних територіальних громад спостерігається у Дніпропетровській області — 61 одиниця, що займають 53,6 % площі території області та охоплюють 15,1 % населення регіону. У Житомирській області — 46 одиниць, що займають 56,5 % площі території області та охоплюють 37,2 % населення регіону. Така ж кількість, а саме 46 об'єднаних територіальних громад налічується у Запорізькій області, які займають 57,1 % площі області та охоплюють 20,8 % населення регіону. У Волинській області 43 об'єднаних територіальних громад, що займає 46,0 % площі та охоплює 28,6 % населення регіону.

Але, незважаючи на досягнуті результати, ці та інші області не досягли запланованих показників Урядом на цей період. Винятком є тільки Закарпатська та Тернопільська області. У Тернопільській області за планом Уряду у період з 2015—2018 рр. планувалось створення 36 об'єднаних територіальних громад, що повинні були охоплювати 33,4 % площі області. По факту в Тернопільській області створено 42 об'єднання територіальних громад, що займає 40,0 % площі та охоплює 32,0 % населення регіону. У Закарпатській області Урядом не планувалось утворення громад, а було створено 6 об'єднань територіальних громад, що займають 4,8 % площі та охоплює 5,7 % населення.

#### ВИСНОВКИ

Отже, за 2015—2018 рр. найбільш активно реформа щодо децентралізації відбувається у західних регіонах, де було утворено найбільшу кількість об'єднаних територіальних громад. Так, за такими показниками, як кількість утворених об'єднаних територіальних громад, їх площею, охопленням частки населенням регіонів, кількістю громад, які об'єдналися, перше місце займає Житомирська область, на дру-

гому місці, знаходиться Хмельницька область.

Проведений аналіз показників щодо утворення об'єднаних територіальних громад засвідчує, що в Україні відбувається просування реформ стосовно децентралізації та становлення нового регіоналізму в цілому, але при цьому, отримані показники не відповідають плановим показникам Уряду. В цілому, досвід утворення об'єднаних територіальних громад позитивно впливає на сприйняття реформ населенням України.

Подальших досліджень вимагають питання фінансової децентралізації в межах становлення нового регіоналізму в Україні.

#### Література:

1. Постанова Кабінету Міністрів України "Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку" № 714 від 16 вересня 2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/714-2015-%D0%BF>

2. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 травня 2018 р. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/about>

3. Постанова Кабінету Міністрів України "Про утворення Офісу реформ" № 768 від 11 жовтня 2016 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/768-2016-%D0%BF>

4. Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку "U-LEAD з Європою". Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://donors.decentralization.gov.ua/project/u-lead/>

5. Постанова Кабінету Міністрів України "Про утворення Ради з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування" № 309 від 2 квітня 2009 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/309-2009-%D0%BF>

6. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" № 688-р від 22 вересня 2016 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80>

7. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження середньострокового

плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік" № 275-р від 3 квітня 2017 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249935442>

8. Тульчинська С.О. Органічність функціонування інтелектуально-інноваційної системи регіонів: монограф. / С.О. Тульчинська. — Херсон: Ви-во "ПП Вишемирський В.С.", 2012. — 400 с.

9. Указ Президента України "Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік" № 545/2016 від 7 грудня 2016 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/545/2016>

10. Kantar TNS в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://image.slidesharecdn.com/2016-160607124202/95/2016-5-638.jpg?cb=1465303489>

References:

1. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), "On the establishment of the Interdepartmental coordination committee on regional development", available at : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/714-2015-%D0%BF> (Accessed 10 July 2018).

2. Ministry of regional development, construction and housing and communal services of Ukraine (2018), "Monitoring the process of power decentralization and local government reform", available at: <http://decentralization.gov.ua/about> (Accessed 10 July 2018).

3. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), "About the formation of the Office of reforms", available at : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/768-2016-%D0%BF> (Accessed 10 July 2018).

4. Ministry of regional development, construction and housing and communal services of Ukraine (2016), "Ukraine's Program for empowerment at the local level, accountability and development "U-LEAD with Europe"", available at : <http://donors.decentralization.gov.ua/project/u-lead/> (Accessed 10 July 2018).

5. Cabinet of Ministers of Ukraine (2009), "On the formation of the Council for regional development and local self-government", available at : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/309-2009-%D0%BF> (Accessed 10 July 2018).

6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), "Some issues of implementation of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine", available at : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80> (Accessed 10 July 2018).

7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), "On approval of the medium-term plan of the Government's priority actions by 2020 and the plan of the Government's priority actions for 2017", available at : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249935442> (Accessed 10 July 2018).

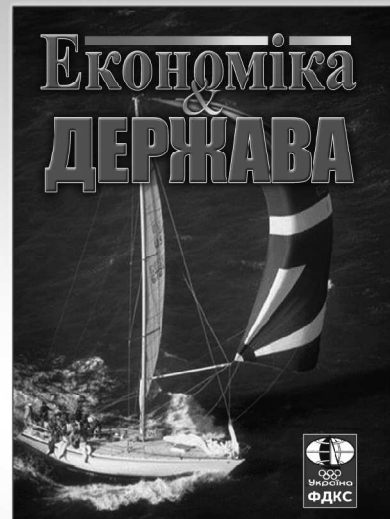
8. Tul'chyn's'ka, S. O. (2012), Orhanichnist' funktsionuvannia intelektual'no-innovatsijnoi systemy rehioniv [Organic functioning of the intellectual-innovative system of regions], PP Vyshemyr's'kyj V.S., Kherson, Ukraine.

9. President of Ukraine (2016), "On urgent measures for the development of local government in Ukraine in 2017", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/545/2016> (Accessed 10 July 2018).

10. Kantar TNS in Ukraine (2016), available at: <https://image.slidesharecdn.com/2016-160607-124202/95/2016-5-638.jpg?cb=1465303489> (Accessed 10 July 2018).

Стаття надійшла до редакції 12.07.2018 р.

Науково-практичний журнал  
«ЕКОНОМІКА ТА ДЕРЖАВА»



Передплатний індекс: 01751

**Виходить 12 разів на рік**

Журнал включено до переліку наукових фахових

видань України з ЕКОНОМІКИ

**www.economy.in.ua**  
e-mail: [economy\\_2008@ukr.net](mailto:economy_2008@ukr.net)  
тел.: (044) 223-26-28  
(044) 458-10-73