

ХОЖИЛО Ірина Іванівна,

д-р наук держ. упр., доц., проф. каф. держ. упр.

та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Висвітлюються питання щодо соціально-економічного розвитку громад в умовах децентралізації влади в Україні. Аналізуються науково-прикладні аспекти децентралізації, пріоритетні напрями цього процесу в зарубіжних країнах. Особлива увага приділяється врахуванню нових нормативно-правових основ діяльності територіальних громад як засобу вдосконалення управління соціально-економічним розвитком. Розглядаються методичні підходи до проведення аналізу соціально-економічного розвитку громад в умовах добровільного об'єднання територіальних громад.

Ключові слова: децентралізація влади, реформування місцевого самоврядування, добровільне об'єднання територіальних громад, соціально-економічний розвиток громад, перспективний план формування територій громад, зарубіжний досвід.

Khozhylo I. I. Social-economic development of communities under the conditions of power's decentralization in Ukraine

The issues on social-economic development of communities under the conditions of power's decentralization in Ukraine are considered. Scientifically applied aspects of decentralization and preferred directions of this process in foreign countries are analyzed. Particular attention was paid to consideration of new regulatory legal frameworks of territorial communities' activity as a mean for enhancement of social-economic development administration. The methodic approaches for conduction of analysis of

social-economic development of communities under the conditions of voluntary association of territorial communities are reviewed.

Key words: power's decentralization, reformation of local government, voluntary association of territorial communities, social-economic development of communities, perspective plan of territorial communities' formation, foreign experience.

Постановка проблеми. Соціально-економічний розвиток українського суспільства в сучасних мовах вимагає надзвичайно активної участі всіх інституцій: державної влади, громади та органів місцевого самоврядування для стабілізації суспільного життя та досягнення стратегічної цілі, яка полягає у підвищенні якості життя населення до європейських стандартів. Упровадження принципу децентралізації в здійсненні державної влади на практиці реалізується в тому, що за державними органами центрального рівня зберігається право охорони та забезпечення загальнодержавних інтересів, а місцеві органи державної влади вирішують питання регіонального та місцевого значення, забезпечують реалізацію загальнодержавних програм. Місцеве самоврядування наділено правом самостійного вирішення питань місцевого значення в межах Конституції України та законів України. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» є основоположним законодавчим актом, який деталізує конституційні норми про місцеве самоврядування.

Зазначимо, що проактивна політика розвитку місцевого самоврядування реалізується також на основі Законів України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508-VII та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. А їх практичне впровадження потребує відповідного науково-методологічного забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику становлення та розвитку місцевого самоврядування в контексті вирішення правових, організаційних, кадрових, фінансово-економічних та соціальних питань розглядали у своїх наукових працях О. Амосов, М. Баймуратов, О. Батанов, О. Бобровська, Є. Бородін, П. Ворона, Ю. Ганущак, Н. Гончарук, А. Дегтяр, І. Дробот,

В. Кравченко, В. Куйбіда, Ю. Куц, О. Мельниченко, Т. Маматова, В. Мамонова, С. Серьогін, Ю. Шаров та ін.

Система місцевого самоврядування України містить багато напрямів для проведення наукових досліджень. За даними Н. Сидоренко, з 1996 р. по 2013 р. українські науковці захистили 10 докторських та 121 кандидатську дисертацію в галузі науки державного управління за спеціальністю «25.00.04 – місцеве самоврядування» [3]. Водночас значний науковий доробок фахівців на даний час не можна назвати остаточно завершеним, адже система місцевого самоврядування в Україні перебуває в стані динамічного розвитку. Зокрема, із прийняттям закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» постало багато нових питань не тільки в теорії, але й в управлінській практиці. Усе це актуалізує необхідність здійснення більш ґрунтовних наукових досліджень у цьому напрямі.

Мета статті полягає в дослідженні науково-прикладних аспектів соціально-економічного розвитку громад в умовах децентралізації влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Трансформаційні зміни радянської економіки на ринкову, на жаль, не викликали реструктуризацію економіки незалежної України та позитивні зрушення в соціально-економічному розвитку адміністративних територій. Адже модель державного управління, яка сформувалась у сучасній Україні, заснована на домінуванні державних органів влади у вирішенні питань соціально-економічного розвитку територій і не відповідає сучасним європейським тенденціям у цій сфері. Існуюча впродовж багатьох років низка криз (політична, фінансово-економічна, демографічна, кадрова тощо), які значно підсилювали одна одну, призвели врешті-решт до значної диспропорції міжрегіонального розвитку. Багаторазові спроби уряду вирівняти соціально-економічний розвиток не дали суттєвих результатів, а, навпаки, посилили існуючі диспропорції.

Це виявляється насамперед тим, що регіони та адміністративні території є дуже віддаленими від центру й не можуть ефективно функціонувати в ринковому просторі тільки на основі загальнодержавних законів. Стримується подальше вдосконалення місцевого самоврядування, створення дієздатних органів місцевого самоврядування. Гальмується вдосконалення міжбюджетних відносин, поглиблюються диспропорції в економічному та соціальному розвитку регіонів та

територій. Мають місце низький рівень планування використання територій, а також слабкий зв'язок влади та територіальної громади (особливо в селах, де немає сільської ради).

У ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що «територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр» [2]. Із прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» у регіонах розпочалася надзвичайно важлива та відповідальна робота з їх упровадження. Насамперед ідеться про розробку перспективних планів формування територій громад. Адже від того, наскільки якісно будуть розроблені й реалізовані ці плани, залежить подальший розвиток системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Початковим пунктом аналізу економічного розвитку території є питання про методологію його проведення. Зазначимо, що процес формування перспективних планів формування територій громад має три основні етапи. На першому етапі його розроблення визначаються потенційні адміністративні центри майбутніх спроможних територіальних громад. Як зазначає вітчизняний дослідник Ю. Ганущак, такими центрами, насамперед, доцільно було б визначити міста обласного значення та районні центри [4]. Так, у більшості сьогоденних районів помітно виділяються 2 – 3 перспективні центри майбутніх спроможних територіальних громад. Водночас у кожній області є райони з населенням близько 6 тис. осіб, що дозволяє на їх базі також сформувати одну спроможну громаду.

На другому етапі визначається зона доступності населених пунктів до адміністративного центру спроможної територіальної громади. Ця зона має становити 20 км автошляхами з твердим покриттям. Відстань може бути збільшена до 25 км, якщо чисельність жителів населених пунктів, що перебувають у зоні віддаленості, не перевищує 10 % від загальної кількості мешканців об'єднаної громади. Крім того, якщо в зоні доступності потенційного адміністративного центру спроможної територіальної громади є місто, село або селище, яке також має

фінансові, інфраструктурні можливості та кадрові ресурси, цей населений пункт може бути центром окремої територіальної громади. Однак це слід сприймати як виняток. Адже в такому населеному пункті, як мінімум, має функціонувати загальноосвітній навчальний заклад та мешкати 250 дітей шкільного й не менше ніж 100 дітей дошкільного віку, тому що спроможність селища чи містечка як адміністративного центру дієздатної громади визначається саме кількістю дітей. За твердженням спеціалістів-демографів, де є діти, там є молоді батьки, здатні формувати соціальне й економічне життя громади.

На третьому етапі визначається адміністративний центр із населених пунктів, розташованих за межами зони доступності. Таким центром буде визначено село або селище з найкращою інфраструктурою чи з найбільшою кількістю населення або ж населений пункт, розташований найближче до центру потенційної об'єднаної громади. Кінцевою метою є створення спроможних територіальних громад – територіальних громад сіл, селищ, міст, які внаслідок добровільного об'єднання будуть здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Такий шлях, шлях створення спроможних територіальних громад, пройшли багато європейських країн, які довели ефективність процесу добровільного об'єднання. Так, досвід Латвії показує, якщо раніше в цій країні були самоврядування з річним бюджетом 200 тис. євро, то після проведення адмінреформи та укрупнення територій найменший бюджет становить 1 млн 100 тис. євро.

Республіка Польща сьогодні є прикладом країни, де ефективні економічні й суспільно-політичні реформи привели до надзвичайно потужного соціально-економічного зростання. Вступ Польщі до ЄС, який відбувся у 2004 р., фактично став вирішальним у загальному розвитку країни. За короткий проміжок часу Польщі вдалося здійснити багато соціально-економічних перетворень. І сьогодні цю країну можна вважати однією з найбільш стабільних країн у Європі [5].

Слід акцентувати, що стрімкий розвиток польської економіки відбувся внаслідок суттєвої фінансової допомоги від ЄС відповідно до політики гуртування. У 2004 р. зі структурних фондів ЄС Польща отримала трансферів на суму близько 2,8 млрд євро. Бюджет ЄС на 2007 – 2013 рр. для польських заходів, передбачених у межах політики гуртування, становив майже 68 млрд євро – найвищий серед країн-членів ЄС [5]. Відомо, що інтегральним показником, який характеризує рівень життя населення країни, є індекс людського розвитку (ІЛР). У Польщі на 2012 р. значення ІЛР становить 0,821, що свідчить про дуже високий рівень людського розвитку країни. У рейтингу такий показник ІЛР ставить країну на 39 позицію серед 187 країн [6]. Серед країн Центрально-Східної Європи дуже високий ІЛР поряд з Польщею мають Угорщина, Словаччина, Чехія, Естонія, Греція.

Тож зарубіжний досвід країн, які пройшли шлях укрупнення своїх громад, вартий наслідування. І цей досвід сьогодні успішно переймають органи місцевого самоврядування в Україні. Так, Дніпропетровська область вважається першою в Україні, яка отримала Перспективний план формування територій громад. Таке рішення 27 травня ухвалили депутати обласної ради. Згідно з планом, у 22 районах Дніпропетровщини замість 348 громад буде створено 89 нових об'єднаних територій, які почнуть самостійно управляти своїми фінансами. Для проведення об'єднання громад Дніпропетровська обласна рада запросила кращих експертів із Польщі, які допоможуть зробити об'єднання «під ключ». У період з 8 по 12 червня представники органів місцевого самоврядування Дніпропетровщини, залучені до роботи з упровадження реформ, пройдуть стажування в регіоні Нижня Сілезія (Польща), щоб ознайомитися з місцевим досвідом і втілити його в регіоні [1].

Важливо зазначити, що запропонований формат об'єднання у перспективному плані навіть після схвалення відповідними обласними радами та затвердження Кабінетом Міністрів України, у разі необхідності, може бути відкоригований та зазнати відповідних змін. Така потреба може виникнути уже в процесі добровільного об'єднання територіальних громад. Результати розгляду попередніх пропозицій до проектів перспективних планів, які розробляються робочими групами та офісами реформ областей засвідчують, що передбачити, яка кількість громад утвориться в кожній області, а тим більше в цілому в Україні, на даний час нереально. Процес об'єднання громад в Україні триває.

Висновки. Науково-прикладні аспекти соціально-економічного розвитку громад в умовах децентралізації влади в Україні є надзвичайно актуальною науковою проблемою, яка обумовлює необхідність продовжити більш ґрунтовні наукові розвідки в цьому напрямі.

Список використаних джерел

1. **Дніпропетровська** область першою в Україні схвалила Перспективний план формування територій громад. – Режим доступу: <http://rozvytok.in.ua>.
2. **Про місцеве самоврядування** : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР із доповн. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua.
3. **Сидоренко Н. О.** Органи місцевого самоврядування України як суб'єкти міжнародного співробітництва в умовах європейської інтеграції : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Сидоренко Н. О. ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Дніпропетровськ, 2014. – 20 с.
4. **Реформа** територіальної організації влади / [Ю. Ганущак] ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : Софія-А. – 2013. – 160 с.
5. **Чеклина Т. Н.** Влияние вступления Польши в Евросоюз на ее экономику и торговую политику / Т. Г. Чаклина // Рос. внешнеэкон. вестн. – 2008. – № 6. – С. 35 – 45.
6. **Human Development Report of Poland 2013.** – Access mode : hdr.undp.org.

List of references

1. **Dnipropetrovska** oblast pershoiu v Ukraini skhvalyla Perspektyvnyi plan formuvannia terytorii hromad. – Rezhym dostupu: <http://rozvytok.in.ua>.
2. **Pro mistseve samovriaduvannia** : Zakon Ukrainy vid 21 trav. 1997 r. № 280/97-VR iz dopovn. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua.
3. **Sydorenko N. O.** Orhany mistsevoho samovriaduvannia Ukrainy yak subiekty mizhnarodnoho spivrobitnytstva v umovakh yevropeiskoi intehratsii : avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.04 / Sydorenko N. O. ; Dnipropetr. rehion. in-t derzh. upr. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. – Dnipropetrovsk, 2014. – 20 s.

4. **Reforma** terytorialnoi orhanizatsii vlady / [Yu. Hanushchak] ; Shveitsarsko-ukrainskyi proekt «Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini – DESPRO». – K. : Sofiia-A. – 2013. – 160 s.

5. **Chaklina T. N.** Vliyanie vstupleniya Polshi v Evrosoyuz na ee ekonomiku i trgovuyu politiku / T. G. Chaklina // Ros. vneshneekon. vestn. – 2008. – № 6. – S. 35 – 45.

6. **Human** Development Report of Poland 2013. – Access mode : hdr.undp.org.