

ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

УДК 332.02

DOI: <https://doi.org/10.32840/1814-1161/2020-4-5>

Білецька І.М.

доктор економічних наук, доцент,
завідувач кафедри міжнародної економіки, маркетингу і менеджменту
Івано-Франківського навчально-наукового інституту менеджменту
Тернопільського національного економічного університету

Biletska Iryna

Doctor of Economic Sciences, Professor,
Head of the Department of Internal Economy, Marketing and Management of
Ivano-Frankivsk Educational and Science Institute
Ternopil National Economic University

НАПРЯМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ДОСВІДУ ПОЛЬЩІ В КОНТЕКСТІ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

DIRECTIONS OF IMPLEMENTATION OF THE POLISH EXPERIENCE IN THE CONTEXT OF INCREASING THE EFFICIENCY OF STATE POLICY OF DECENTRALIZATION AND ENSURING SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF UKRAINE

У статті визначено актуальність подальшого вдосконалення державної політики децентралізації в Україні, зокрема на засадах кращих зарубіжних практик. Охарактеризовано інституційний базис та особливості першого й другого етапів децентралізації в Україні. Виявлено недоліки формування й реалізації політики децентралізації за регіонами України. Показано еволюцію та охарактеризовано сучасні результати децентралізації в Республіці Польщі. Показано розподіл завдань за рівнями місцевого самоврядування Республіки Польщі. На засадах дослідження зарубіжного, зокрема польського, досвіду децентралізації виявлено ключові причини її недостатньої ефективності в Україні. На цій основі визначено найбільш перспективні напрями державної політики, імплементація яких дасть змогу підвищити ефективність децентралізації в Україні.

Ключові слова: соціально-економічний розвиток, державна політика, децентралізація, досвід Республіки Польща, імплементація.

В статье определена актуальность дальнейшего совершенствования государственной политики децентрализации в Украине, в частности на основе лучших зарубежных практик. Охарактеризованы институциональный базис и особенности первого и второго этапов децентрализации в Украине. Выявлены недостатки формирования и реализации политики децентрализации по регионам Украины. Показана эволюция и охарактеризованы современные результаты децентрализации в Республике Польша. Показано распределение заданий по уровням местного самоуправления Республики Польша. На основе исследования зарубежного, в частности польского, опыта децентрализации выявлены ключевые причины ее недостаточной эффективности в Украине. На этой основе определены наиболее перспективные направления государственной политики, имплементация которых позволит повысить эффективность децентрализации в Украине.

Ключевые слова: социально-экономическое развитие, государственная политика, децентрализация, опыт Республики Польша, имплементация.

The purpose of the article is to analyze the experience of decentralization of Ukraine and Poland, identify the benefits of the Polish experience and determine the directions of their implementation in Ukraine. The relevance of the study is that on the basis of comparing the processes and results of decentralization in Ukraine and Poland it is possible to identify weaknesses of Ukraine, as well as to develop directions and means of further improvement of state decentralization policy in Ukraine, in particular on the basis of best foreign practices. The institutional basis and features of the first and second stages of decentralization in Ukraine are described. The shortcomings of the formation and implementation of decentralization policy in the regions of Ukraine have been identified and pointed out. The evolution and current results of decentralization in the Republic of Poland are shown. The distribution of tasks by levels of local self-government of the Republic of Poland is shown. It is proved that the speed and quality of decentralization policy in Ukraine is still insufficient. On the basis of research of foreign, in particular Polish, experience of decentralization the key reasons of its insufficient efficiency in Ukraine are revealed. On this basis, the most promising areas of public policy are identified, the implementation of which will increase the effectiveness of decentralization in Ukraine, namely: the introduction of a more systematic approach to decentralization reform, expanding administrative and financial decentralization in the social direction; wider use of opportunities of Ukrainian-Polish cooperation programs and dissemination of experience in the field of decentralization; clear definition of a single center and assigning to it the functions of coordinating the formation and implementation of decentralization policy; liquidation of the institute of public administration representation at the district level; development of property, land and resource spheres of decentralization. The scientific novelty of the study is to improve the implementation of foreign experience of decentralization in Ukraine.

Keywords: socio-economic development, state policy, decentralization, experience of the Republic of Poland, implementation.

Постановка проблеми. З 2014 року в Україні реалізується децентралізація як окремий напрям державної політики з передачі повноважень та бюджетно-фінансових ресурсів з центрального рівня державного управління на місцевий. Базові принципи децентралізації передбачають значно вищу ефективність управління соціально-економічним розвитком територій та контролю використання задля цього фінансово-економічного та адміністративно-управлінського ресурсу. Отже, потенціал децентралізації щодо забезпечення соціально-економічного розвитку країни величезний. Водночас існують країни, які вже пройшли шлях децентралізації та забезпечили за рахунок цього позитивні зрушення в розвитку місцевих громад. До таких держав належить сусідня з Україною країна, а саме Польща, яка має сьогодні чи не найвищі темпи та показники соціального й економічного зростання серед країн ЄС-27. З огляду на це аналізування, опрацювання та вироблення якісних управлінських рішень щодо застосування позитивного досвіду децентралізації у Польщі за подальшого вдосконалення державної політики децентралізації в Україні має дуже велике значення та є актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню теоретико-прикладних аспектів децентралізації в Україні, а також в інших державах присвячені дослідження таких науковців, як Я. Жаліло [1, с. 16–24], Б. Данилишин, В. Пилипів [5, с. 5–11], Я. Козюк [6], Ю. Набатова, Т. Ус [7], С. Романюк [8, с. 42–64], І. Сторонянська, Л. Беновська [10, с. 84–88]. Серед дослідників проблем взаємозв'язків державної політики, зокрема на засадах європейських практик smart-спеціалізації, децентралізації та соціально-економічного розвитку територій, можна виокремити Т. Косенкову [2, с. 76–80], К. Ладиченко [3, с. 82–88], О. Власюка [4, с. 16–23], Т. Васильціва, Р. Лупака, Т. Штець, О. Рудковського [11, с. 162–169; 12, с. 56–63].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Більшість досліджень у цій сфері або

має дещо теоретичний характер, або сформована відповідно до проблем та перешкод децентралізації саме в Україні без ув'язки до ефективного зарубіжного досвіду. Актуалізуються результати досліджень, де би під час формування сучасної політики децентралізації України було б використано якісний досвід, зокрема, такої країни, як Польща.

Формулювання цілей статті (**постановка завдання**). Метою статті є аналіз досвіду децентралізації України та Польщі, ідентифікація переваг польського досвіду та визначення напрямів їх імплементації в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні в Україні триває другий етап децентралізації влади, найбільш важливі завдання якого теоретично мали би вирішитися до місцевих виборів у жовтні 2020 року, створивши інституційно-правову основу функціонування новоутворених органів місцевого самоврядування.

Перший етап децентралізації в Україні тривав з 2014 по 2019 роки. У квітні 2014 року Кабінетом Міністрів України було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а надалі прийнято План заходів з її реалізації. У підсумку внесених змін до Бюджетного кодексу України та Податкового кодексу України відбулася фінансова децентралізація, власне, завдяки якій було забезпечено зростання місцевих бюджетів з 2014 по 2019 роки у понад ніж 4 рази.

Поштовх адміністративній децентралізації надало прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». За рахунок його дії за 2014–2019 роки добровільно утворено 982 об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ) на основі колишніх 4,5 тис. місцевих рад, де проживало понад 10 млн. осіб наявного населення. Потужний розвиток процесів децентралізації на першому етапі був забезпечений, зокрема, за рахунок прийняття Законів України «Про співробітництво територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики» та інших нормативно-правових актів, що

достатньо розширили повноваження органів місцевого самоврядування, а також істотно оптимізували надання адміністративних послуг.

Другий етап децентралізації в Україні стартував у 2020 році, коли Кабінетом Міністрів України було затверджено Новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня, згідно з яким після місцевих виборів передбачається функціонування в країні 1 470 територіальних громад. В розвиток цих процесів у липні 2020 року Верховна Рада України прийняла Постанову «Про утворення та ліквідацію районів», згідно з якою замість колишніх 490 в Україні створюється 136 районів.

Отже, реформа децентралізації, що реалізується в Україні, особливо останніми роками стала досить ефективною. Підставою для такого висновку слугують такі статистичні дані:

- на початок 2020 року було створено 1 029 ОТГ; якщо у 2015 році таких налічувалося лише 159 одиниць, то за 2014–2019 роки їх чисельність збільшилась у понад 6,5 рази; середньорічні темпи приросту в кожному з років аналізованого періоду були практично рівнозначними;

- кількість жителів, які проживають в ОТГ, у 2020 році зросла до 11,7 млн. осіб (близько 34% від загальної чисельності населення країни); лише за 2019 рік до 2018 року чисельність жителів в ОТГ зросла на 3,4 млн. осіб, або на понад 40%;

- площа ОТГ на початок 2020 року збільшилась до майже 250 тис. км² (біля 44% загальної площі країни); у 2019 році до 2018 року показник зріс майже на 30% (на 53,3 тис. км²);

- власні доходи ОТГ за підсумками 2019 року становили близько 270 млрд. грн. та наростилися відносно 2018 року на 14%, або на 32,9 млрд. грн.; частка власних доходів місцевих бюджетів ОТГ у 2019 році склала 6,8%, а за 2014–2019 роки показник збільшився з 5,1% до 6,8% (на 1,7 в. п.).

Для подальшого належного функціонування нової територіальної основи районів та громад необхідне завершення вітчизняної нормативно-правової основи в цій сфері. Йдеться про:

- внесення відповідних змін у Конституцію України, а також інші нормативно-правові акти, які визначають адміністративно-територіальний устрій країни на новій територіальній основі районів та громад;

- прийняття нової редакції положень щодо служби в органах місцевого самоврядування, зокрема як стосовно регулювання цих питань, так і стосовно стимулювання населення до зайнятості й саморозвитку для працевлаштування в органах місцевого самоврядування, забезпечення належного рівня престижності такої праці;

- удосконалення системи державного нагляду, контролю та коригування рішень органів місцевого самоврядування, якщо вони суперечать принципам та орієнтирам державної політики в царині національної безпеки.

Втім, у регіональному аспекті розвиток процесів децентралізації в Україні не настільки збалансований (табл. 1), що негативно. Так, в Україні реально втілено лише близько половини від загального обсягу необхідних процесів. Лише у регіонах-лідерах спостеріга-

ються досить високі показники за індикаторами децентралізації. Натомість в окремих областях частка населення спроможних громад заледве перевищує 50%, у більшості регіонів частка площі спроможних громад становить менше 50%, у 18 областях частка кількості територіальних громад, які не об'єдналися чи не приєдналися, не перевищує 40%.

У Донецькій, Харківській, Одеській, Київській, Закарпатській та Кіровоградській областях частка кількості районів, де все ще не розпочато процеси добровільного об'єднання (приєднання) територіальних громад, перевищує 30%; низькою залишається частка кількості ОТГ з кількістю жителів менше 5 тис. осіб (в середньому по країні показник становить 34,8%); у Луганській, Львівській та Кіровоградській областях відсутні ОТГ з адміністративними центрами у містах обласного значення; у Черкаській, Одеській, Київській, Вінницькій областях понад 20% територіальних громад не мають перспективних планів розвитку.

Ці та інші негативні аспекти є свідченням того, що в Україні процес децентралізації відбувається недостатньо швидко та системно. Цю ситуацію потрібно змінювати, для чого, зокрема, важливе впровадження досвіду країн, де децентралізація була успішною і вже відбулася, таких як Польща.

Потрібно зауважити, що польська модель децентралізації є найбільш наближеною до українських реалій, а досвід польських реформ може бути вельми корисним під час проведення подальшого реформування децентралізації в Україні. Так, у Республіці Польщі процеси децентралізації згідно з принципами та положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування розпочалися значно раніше. Зокрема, активна політика щодо формування регіонального розвитку стартувала у 1995 році, коли було проведено адміністративну реформу на місцевому рівні влади й розпочато розроблення та імплементацію відповідної законодавчої бази, необхідної для підтримки регіонального розвитку. Цей процес тривав до 2002 року.

Основні нововведення в публічному управлінні на місцевому рівні відбулися після прийняття 17 жовтня 1997 року нової Конституції Польщі, положення якої визначили сферою відповідальності органів місцевого самоврядування всі завдання, які законодавчо прямо не закріплені за органами влади вищого рівня. У 1998 році було здійснено реформу місцевого самоврядування, яка полягала у створенні двох вищих рівнів органів державної виконавчої влади, а саме повіту і воєводства, а також у зміні територіальної форми і кількості воєводств. Особливо важливим став 1999 рік, коли пройшла нова адміністративно-територіальна реформа та відбувся поділ на статистичні регіони за номенклатурою регіонів Європейського Союзу (NUTS). Адміністративний розподіл 1999 року закріпив 16 воєводств, 308 повітів та 2 489 гмін, включаючи 65 міст зі статусом міських повітів.

Характерною рисою децентралізованої системи публічного управління було створення локального управління, в основі якого лежить принципово відокремлена від центральної влади одиниця – гміна. Жителям гміни було надано можливість утворювати територіальне співтовариство на основі факту проживання на певній території. Вищим органом гміни

Показники рейтингування областей України
за формуванням спроможних громад на початок 2020 року

Адміністративні області	Місця в рейтингу	Індикатори рейтингу						
		Частка населення спроможних громад, %	Частка площі спроможних громад, %	Частка кількості територіальних громад, які не об'єдналися та не приєдналися, %	Частка кількості районів, де не розпочато процес добровільного об'єднання (приєднання), %	Частка кількості ОТГ з кількістю жителів менше 5 тис. осіб, %	Частка кількості ОТГ з адмінцентрами у містах обласного значення, %	Частка територіальних громад від їх загальної кількості охоплених перспективними планами, %
Житомирська	1	82,6	67,7	31,4	0,0	35,1	40,0	0,5
Дніпропетровська	2	93,8	75,0	28,2	0,0	44,6	23,1	0,0
Чернігівська	3	85,1	65,4	33,4	0,0	42,0	50,0	0,7
Хмельницька	4	80,8	62,2	38,2	5,0	29,4	33,3	0,0
Запорізька	5	90,6	75,5	27,1	0,0	48,3	20,0	0,0
Волинська	6	74,7	60,2	40,5	0,0	35,2	25,0	0,0
Сумська	7	79,8	46,1	54,2	5,6	34,2	57,1	0,2
Донецька	8	96,3	46,9	53,5	38,5	21,1	20,0	0,0
Чернівецька	9	69,5	50,0	50,6	9,1	21,6	50,0	10,7
Тернопільська	10	66,1	49,9	49,8	5,9	47,2	50,0	2,0
Миколаївська	11	82,4	53,8	50,5	10,5	44,2	20,0	12,1
Луганська	12	81,6	49,2	48,7	16,7	58,3	0,0	0,0
Рівненська	13	57,6	41,3	56,7	12,5	27,7	50,0	0,0
Івано-Франківська	14	56,3	36,0	66,3	7,1	15,4	50,0	3,1
Харківська	15	73,7	27,0	72,5	44,4	4,2	28,6	0,0
Полтавська	16	73,9	38,1	58,4	8,0	47,4	33,3	2,6
Херсонська	17	64,5	42,2	56,7	22,2	54,1	50,0	7,4
Черкаська	18	68,9	43,8	57,9	5,0	56,7	16,7	25,5
Одеська	19	70,0	35,9	66,1	38,5	21,6	22,0	60,8
Київська	20	60,4	22,6	73,4	32,0	18,2	33,3	42,2
Львівська	21	56,8	24,6	74,4	20,0	26,8	0,0	13,8
Закарпатська	22	35,7	14,6	79,8	30,8	5,3	20,0	3,9
Вінницька	23	55,8	22,0	74,0	18,5	37,5	50,0	23,9
Кіровоградська	24	60,1	25,1	79,3	42,9	59,3	0,0	1,0

Примітка: без урахування тимчасово окупованих територій АР Крим, Донецької та Луганської областей

Джерело: складено автором за даними інтернет-ресурсу «Децентралізація дає можливість». URL: <https://decentralization.gov.ua>

стала гмінна рада, що формується шляхом виборів. Щодо фінансової децентралізації, то державні витрати на бюджети місцевих рад було замінено бюджетами нових територіальних одиниць, які стали також господарськими одиницями.

Найбільш складною політичною проблемою стало визначення меж нових територіальних одиниць, оскільки реформа приводила до скасування більшості адміністративних регіонів, а це ставало причиною деградації регіональних столиць, політичних та адміністративних еліт, деформації зв'язків між діловими й політичними структурами.

Реформа, хоч і не в повному обсязі, сприяла уніфікації організаційної структури Польщі, проте забезпечила її трансформацію з відомчо-територіальної на суто територіальну. Це сприяло наближенню

Польщі до європейських стандартів територіального устрою держави та структури органів публічного управління на місцевому рівні, що базувалися на принципах побудови громадянського суспільства, ефективності, прозорості, субсидіарності, відкритості, підзвітності та гнучкості.

Реформа системи публічного управління на місцевому рівні набула завершеного вигляду, коли в дію вступили прийняті у 1998 році Закони «Про місцеве самоврядування повіту», «Про місцеве самоврядування воєводства» і «Про державну адміністрації у воєводстві», згідно з якими, власне, було сформовано новий адміністративний устрій Польщі, який складається з трьох рівнів публічного управління, а саме локального, який охоплює самоврядування повітів, міст та гмін; регіонального (самоврядування воєвод-

ства); урядового, який охоплює уряд, центральну адміністрацію та урядову адміністрацію у воєводстві.

Система публічного управління на місцевому рівні в Польщі стала триступеневою, маючи гміну, повіт, воєводство. Гміна (грумада), повіт (район, повіт) і воєводство стали одиницями триланкового територіального поділу.

Ще одна зміна у самоврядуванні відбулася відповідно до закону 2002 року про прямі вибори вільта, бурмістра та президента міста. Закон ввів у польське законодавство принцип прямих виборів, що стосуються індивідуального кандидата, а не колегіального органу виконавчої влади.

Сучасну систему органів публічного управління на рівні місцевого самоврядування в Республіці Польща було сформовано під час адміністративно-територіальної реформи, орієнтованої на утвердження загальноєвропейських стандартів перед вступом країни до ЄС. Отже, з 1 січня 2020 року Польща ділиться на одиниці I ступеня (16 воєводств); одиниці II ступеня (380 повітів) (зокрема, 66 міст зі статусом повіту – муніципалітети зі статусом міста,

які виконують завдання повіту, так звані міські повіти, 314 повітів, які об'єднують від кількох до десятка сусідніх гмін); одиниці III ступеня (2 477 гмін) (зокрема, 302 муніципалітети – муніципалітети, які підпадають під адміністративні межі міста (включаючи 66 муніципалітетів, які також є містами з правами на повіт), 642 місько-сільські – муніципалітети, до яких належать місто та кілька сіл, 1 533 сільські – муніципалітети, які не містять міста на своїй території (з них 158 таких муніципалітетів розташовані у місті за межами його району)).

Слід звернути увагу на головні завдання (функції), що розподілені на різних рівнях місцевого самоврядування Польщі (рис. 1).

У підсумку узагальнення вітчизняного стану та польського досвіду децентралізації видається доцільним визначити такі найбільш перспективні напрями використання та імплементації в Україні досвіду Польщі (рис. 2).

Аргументація щодо визначення цих напрямів пріоритетними, а також їх конкретне змістове наповнення наведено нижче.

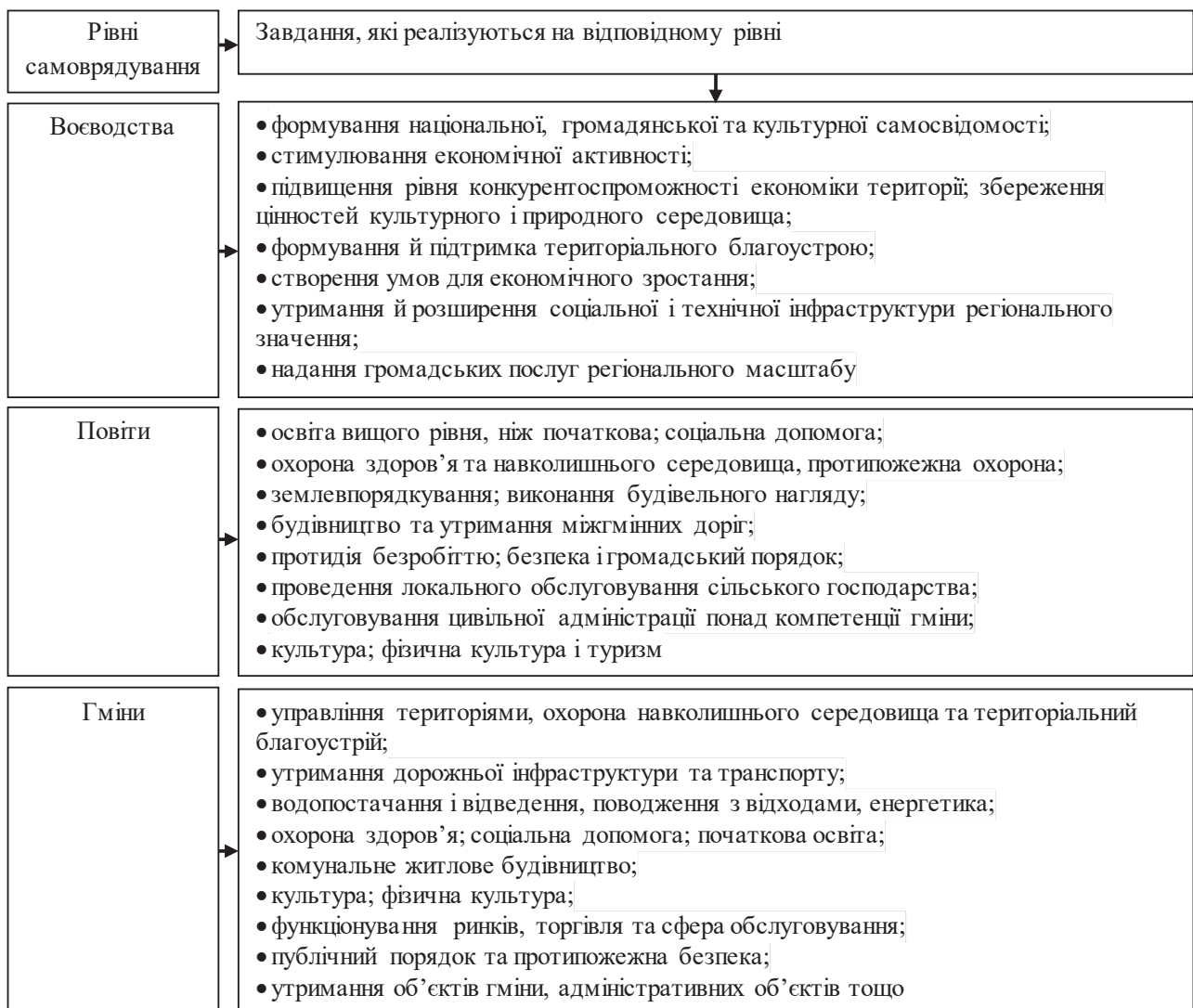


Рис. 1. Розподіл завдань за рівнями місцевого самоврядування в Республіці Польщі

Джерело: узагальнено автором

Напрями державної політики	Запровадження системного підходу до децентралізації шляхом розширення її адміністративно-фінансової компоненти у суспільно-соціальному напрямі
	Ширше використання можливостей українсько-польських та інших міжнародних програм співпраці і поширення досвіду у сфері децентралізації
	Чітке визначення єдиного центру та закріплення за ним функцій координації формування й реалізації політики децентралізації
	Ліквідація інституту представництва державного управління на районному рівні
	Розмежування функцій розроблення та імплементації законодавчих норм, їх реалізації, а також безпосередньо управління розвитком територій
	Подальше вдосконалення системи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, підвищення рівня їх фінансової самодостатності і незалежності
	Розвиток реформи децентралізації з адміністративно-бюджетної до майнової, земельної та ресурсної сфер

Рис. 2. Найбільш перспективні напрями імплементації в Україні досвіду децентралізації в Республіці Польщі

Джерело: авторська розробка

Так, перш за все в Україні потрібно запровадити більш системний підхід до реформи децентралізації, в основі якого лежить розширення адміністративно-фінансової децентралізації у її суспільно-соціальному напрямі. Йдеться про те, що значною інституційною перевагою польського досвіду децентралізації є те, що це була не лише адміністративно-територіальна та фінансова децентралізація, але й реалізація одразу дев'ятох напрямів реформування в межах єдиного пакета Плану Л. Бальцеровича. Відповідно, в положення адміністративно-територіальної децентралізації були тісно вплетені зміни в таких сферах, як освіта, охорона здоров'я, медицина, житлово-комунальне господарство, інфраструктура. В Україні ж реалізуються розрізнені реформи за цими та іншими напрямками, які не узгоджені між собою ні стратегічно, ні політико-економічно, ні навіть у часовому вимірі.

Отже, використання цього елемента польського досвіду дало б змогу істотно підвищити ефективність децентралізації в Україні та наростити темпи її реалізації, оскільки від цього вииграють суб'єкти всіх рівнів відносин, а саме центрального, місцевого, громади, особи. Наприклад, у сфері охорони здоров'я паралельно з децентралізацією у Польщі були імplementовані зміни, згідно з якими безробітні та інші соціально вразливі категорії населення отримують допомогу за кошт держави, а місцеве населення – за рахунок податків до національного фонду здоров'я. При цьому на найнижчому рівні забезпечується оплата праці медичних робітників, а на центральному рівні реалізуються програми розвитку системи медицини, а також утримуються заклади охорони здоров'я.

У сфері освіти було максимально децентралізовано заклади освіти, коли їх власниками стали виключно

органи місцевого самоврядування. Вони ж повністю визначають наповнення навчальних та освітніх програм. Однак при цьому централізоване міністерство визначає перелік іспитів та критерії оцінювання.

Наступний напрям впровадження досвіду Польщі у сфері децентралізації в Україні стосується ширшого використання можливостей українсько-польських та інших міжнародних програм співпраці й поширення досвіду у сфері децентралізації. Наприклад, Польща на етапі реформи децентралізації більш активно та широко надавала фінансову, експертну, інформаційно-комунікаційну та іншу підтримку в цій сфері як через міжнародне співробітництво, так і через власні програми за безпосереднього делегування й контролю реалізації такого завдання Міністерству закордонних справ Польщі.

Польща – це безпосередній сусід та стратегічний партнер України в політиці євроінтеграції. Отже, цей потенціал слід краще використовувати, зокрема засобами повної конвергенції політики децентралізації на урядовому рівні та рівні міністерств і відомств, тим більше з огляду на те, що свого часу було доведено факт відсутності невідповідностей між польською моделлю децентралізації та українських реалій, а також у процесах проведення реформ в Україні та Польщі.

Третій стратегічний напрям передбачає чітке визначення єдиного центру та закріплення за ним функцій щодо координації формування й реалізації політики децентралізації в Україні. Йдеться про те, що, на відміну від Польщі, де одним із головних організаційно-управлінських чинників успішності реформи децентралізації стала наявність «єдиного штабу реформ», в Україні наявна велика кількість таких центрів за одночасної їх відсутності на регіональному та місцевому рівнях. Отже, спостерігаються

«перетягування» ініціативи з одних структур та координаційних рад реформ на інші, надмірний перекіс під час прийняття рішень на центральному рівні відносно місцевого (яскравим прикладом цього став примус до об'єднання низки населених пунктів до інших на прикладі Великого Львова). Отже, українсько-польський досвід показав, що без єдиного центру реформи вирішувати проблеми досить складно.

Наступний напрям імплементації польського досвіду стосується того, що в Україні під час планування реформи децентралізації було «приховано» частину змін і таким чином підмінено реальне реформування його імітуванням. Прикладів тут можна навести декілька, але найбільш негативні наслідки вже зараз очікуються від того, що в Україні збережено районні державні адміністрації, тоді як у Польщі на аналогічному рівні – рівні повітів – представництво центральної влади ліквідовано, а лише на рівні воєводств залишено інститут воєводи.

Отже, на часі ліквідація інституту представництва державного управління на районному рівні. Хоча в Україні передбачено створення інституту перфекта (як так званої форми президентської адміністрації), це викликає суспільні суперечки та побоювання, що такі зміни приведуть до поновлення централізації влади.

Згідно з польським досвідом є підстави говорити про розмежування в Україні функцій розроблення та імплементації законодавчих норм, їх реалізації, а також безпосередньо управління розвитком територій. Так, у Польщі було законодавчо закріплено відповідний принцип, за якого особи, які розробляли реформу децентралізації, не мали права (а також члени їх родин) упродовж 10 років після початку реалізації реформ брати участь в управлінні місцевими громадами.

В Україні таких обмежень немає. Ба більше, низка реформ розробляється Кабінетом Міністрів України (що є виконавчим, а не законодавчим органом влади). Наявність таких прогалин, попри корупцію, призводить до конфлікту відповідних інтересів, зокрема на різних рівнях управління. З огляду на це доречно законодавчо розмежувати як відповідні структури, так і осіб, які розробляють закони, виконують закони та здійснюють державне управління.

Україні також доцільно скористатися досвідом Польщі задля забезпечення подальшого вдосконалення системи фінансування розвитку територіальних громад, підвищення рівня їх фінансової самодостатності та незалежності. Так, після запровадження бюджетно-фінансової децентралізації територіальні громади отримали значно більше фінансового ресурсу для реалізації програм територіального розвитку. Однак, по-перше, все одно ці можливості недостатні; по-друге, малою залишається частка власних доходів.

З огляду на це слід імплементувати ефективні практики польського досвіду. Наприклад, у Польщі за місцевими громадами законодавчо закріпили гарантовані доходи, адекватні поставленим завданням. Це, зокрема, власні надходження та трансфери з центру (йдеться про податок на нерухомість); частина податку на прибуток підприємств на території громади; частина податку з доходів фізичних осіб. Також постійною практикою для поляків є фінансо-

ва підтримка одного воєводства іншим, налагоджена тісна фінансова співпраця між воєводствами.

Не менш актуальним та фактично продовженням політики у напрямі покращення фінансових можливостей громад може стати застосування польського досвіду щодо поширення реформи децентралізації з адміністративно-бюджетної на майнову, земельну та ресурсну сфери. Насправді для реалій України це складно. Однак в разі реалізації такі зміни дали б колосальний імпульс для соціально-економічного розвитку територій, особливо слабких і депресивних. У Польщі все майно й земля (крім стратегічно важливих об'єктів) були передані у власність гмін. Це стало поштовхом до розвитку ринку комунального нерухомого майна та банківських послуг для громад. Відповідно, громади отримали необхідні ресурси для свого функціонування та подальшого поступу.

Висновки. Процеси децентралізації, що реалізуються в Україні, спочатку характеризувалися низькими темпами розвитку, але надалі активізувалися і вже зараз дають підстави говорити про ефективність цієї реформи, її велике значення для подальшого соціально-економічного розвитку на місцевому рівні. Проте швидкість і якість реформ все ще недостатні. Виявити причини цього дає змогу дослідження зарубіжного, зокрема польського, досвіду децентралізації. На його основі визначено найбільш перспективні напрями державної політики, імплементація яких дасть змогу підвищити ефективність децентралізації в Україні. Це такі напрями, як запровадження більш системного підходу в межах реформи децентралізації, розширення адміністративно-фінансової децентралізації у суспільно-соціальному напрямі; ширше використання можливостей українсько-польських та інших міжнародних програм співпраці та поширення досвіду у сфері децентралізації; чітке визначення єдиного центру та закріплення за ним функцій координації формування та реалізації політики децентралізації; ліквідація інституту представництва державного управління на районному рівні; розмежування функцій розроблення та імплементації законодавчих норм, їх реалізації, а також безпосередньо управління розвитком територій; подальше вдосконалення системи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, підвищення рівня їх фінансової самодостатності й незалежності; розвиток реформи децентралізації з адміністративно-бюджетної на майнову, земельну та ресурсну сфери.

Бібліографічний список:

1. Нова регіональна політика для нової України : аналітична доповідь (скорочена версія) / за заг. ред. Я. Жаліла. Київ : Інститут суспільно-економічних досліджень, 2017. 36 с.
2. Косенкова Т. Перспективи розвитку smart-спеціалізації у Харківській області. *Соціальна економіка*. 2017. Вип. 53(1). С. 76–80.
3. Ладиченко К. Напрями формування національної інноваційної системи на засадах стратегії SMART-спеціалізації. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 2. С. 82–88.
4. Власюк О. Стан і проблеми реформування адміністративно-територіального устрою України. *Регіональна економіка*. 2015. № 3. С. 16–23.
5. Данилишин Б., Пилипів В. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України. *Регіональна економіка*. 2016. Вип. 1. С. 5–11.

6. Казюк Я. Фінансова децентралізація і бюджети перших 159 об'єднаних громад в деталях : експертна стаття. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/5244> (дата звернення: 4.08.2020).
7. Набатова Ю., Ус Т. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів. *Ефективна економіка*. 2015. № 5. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4100> (дата звернення: 4.08.2020).
8. Романюк С. Децентралізація: теорія та практика застосування. Київ : НАДУ, 2018. 216 с.
9. Слободянюк Н., Коніна М. Проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації. *Економіка і суспільство*. 2016. Вип. 2. С. 611–616.
10. Сторонянська І., Бенювська Л. Перспективи та ризики зміцнення фінансової спроможності територіальних громад у контексті адміністративно-територіальної реформи в Україні. *Економічний часопис XXI*. 2016. № 162 (11–12). С. 84–88.
11. Васильців Т., Лупак Р., Рудковський О. Роль сектору інформаційно-комунікаційних технологій у формуванні та реалізації потенціалу smart-спеціалізації на регіональному рівні. *Економіка та держава*. 2019. № 5(110). С. 162–169.
12. Васильців Т., Лупак Р., Штець Т. Обґрунтування стратегічних напрямів, цілей та заходів державної політики реалізації потенціалу ІТ-сектору економіки України. *Підприємництво і торгівля*. 2018. Вип. 23. С. 56–63.
5. Danylyshyn B., Pylypiv V. (2016). Decentralizacija u krajinah ES: uroky dlja Ukrajinj [Decentralization in EU countries: lessons for Ukraine]. *Regional economy*, no. 1, pp. 5–11.
6. Kazjuk Ya. (2018). Finansova decentralizacija I budzhetj pershyh 159 objednanyh gromad v detaljah: ekspertna statija [Financial decentralization and budgets of the first 159 amalgamated communities in detail: expert article]. [Elektronnyi resurs]. Available at: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/5244> (accessed 4 August 2020).
7. Nabatova Ju., Us T. (2018). Formuvannja miscevyh bjudzhetiv v umovah decentralizaciji finansovyh resursiv [Formation of local budgets in the conditions of decentralization of financial resources]. *Effective economy* (Electronic Journal), vol. 11, no. 115, pp. 10–14. Available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4100> (accessed 4 august 2020).
8. Romanjuk S. (2018). Decentralizacija: teorija ta praktyka zastosuvannija [Decentralization: Theory and practice of application]. Kyiv: National Academy of State Management. (in Ukrainian)
9. Slobodjanjuk N., Konina M. (2016). Problemy formuvannija dohidnoji chastyny miscevyh bjudzhetiv v umovah finansovoji decentralizaciji [Problems of formation of the revenue part of local budgets in the conditions of financial decentralization]. *Economy and society*, no. 2, pp. 611–616.
10. Storonjanska I., Benovska L. (2016). Perspektyvy ta ryz-kyk zmicnennja finansovoji spromozhnosti terytorialnyh gromad u konteksti administratyvno-terytorialnoji reform v Ukrajinj [Prospects and risks of strengthening the financial capacity of territorial communities in the context of administrative-territorial reform in Ukraine]. *Economic magazine – XXI*, no. 162 (11–12), pp. 84–88.
11. Vasylytsiv T., Lupak R., Rudkovskij O. (2019). Rol' sektoru informacijno-komunikatsijnyh tehnologij u formuvanni ta realizaciji potencialu smart-specjalizaciji na regionalnomu rivni [The role of the information and communication technology sector in the formation and implementation of the potential of smart specialization at the regional level]. *Economy and State*, no. 5(110), pp. 162–169.
12. Vasylytsiv T., Lupak R., Shtets' T. (2018). Obgruntuvannja stratehichnykh napryamiv, tsiley ta zakhodiv derzhavnomyj polityky realizatsiyi potentsialu IT-sektoru ekonomiky Ukrajinj [Substantiation of strategic directions, goals and measures of the state policy of realizing the potential of the IT sector of the Ukrainian economy]. *Entrepreneurship and trade*, vol. 23, pp. 56–63.

References:

1. Zhalilo Ya. (ed.) (2017). *Nova rehional'na polityka dlya novoyi Ukrajinj: analitychna dopovid'* [New Regional Policy for a New Ukraine]. Kyiv: Institute for Social and Economic Research. (in Ukrainian)
2. Kosenkova T. (2017). Perspektivy rozvytku smart-spetsializatsiyi u Kharkivs'kij oblasti [Prospects for the development of smart specialization in Kharkiv region]. *Social Economy*, vol. 53(1), pp. 76–80.
3. Ladychenko K. (2015). Napryamy formuvannja natsional'noy innovatsijnoy systemy na zasadakh stratehij SMART-spetsializatsiyi [The directions of formation of the national innovation system on the basis of the SMART-specialization strategy]. *Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*, no. 2, pp. 82–88.
4. Vlasjuk O. (2016). Stan i problem reformuvannja administratyvno-terytorialnogo ustroju Ukrajinj [Status and prob-