

РОЗДІЛ 4. РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ
І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКАРЕФОРМА ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ:
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНІ РИЗИКИ ТА ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯREFORM OF THE STATE REGIONAL POLICY OF UKRAINE:
DECENTRALIZATION RISKS AND SOLUTIONS

У статті розглянуто питання сучасних процесів децентралізації, які є актуальними в Україні, їх вплив на становлення та розвиток сучасної української економіки та процесів державотворення. Проведено аналіз результатів актуальних процесів децентралізації. Надано кількісну та якісну оцінку процесу створення об'єднаних територіальних громад. Наведено ідеологію реформи адміністративно-територіального устрою країни шляхом мультирівневого врядування на принципах субсидіарності. Окреслено перелік кроків, необхідних для завершення процесу децентралізації у поточному році. Констатовано низку проблем, що перешкоджають ефективному завершенню процесу децентралізації, та запропоновано шляхи їх вирішення. Наголошено на необхідності подолання негативних тенденцій фінансування регіонального розвитку та створення юридичного базису для розроблення й узгодження національних стратегічних документів.

Ключові слова: децентралізація, державна регіональна політика, реформи, об'єднані територіальні громади, префекти.

В статье рассмотрены вопросы современных процессов децентрализации, кото-

рые являются актуальными в Украине, их влияние на становление и развитие современной украинской экономики и процессов государственного строительства. Проведен анализ результатов актуальных процессов децентрализации. Предоставлена количественная и качественная оценка процесса создания объединенных территориальных общин. Приведена идеология реформы административно-территориального устройства страны путем мультиуровневого управления на принципах субсидиарности. Определен перечень шагов, необходимых для завершения процесса децентрализации в текущем году. Констатирован ряд проблем, препятствующих эффективному завершению процесса децентрализации, и предложены пути их решения. Сделан акцент на необходимости преодоления негативных тенденций финансирования регионального развития и создания юридического базиса для разработки и согласования национальных стратегических документов.

Ключевые слова: децентрализация, государственная региональная политика, реформы, объединенные территориальные громады, префекты.

УДК 330:334.012.74:330.3(477)

<https://doi.org/10.32843/bses.53-21>

Бородина О.А.

кандидат наук з державного управління

Borodina Oksana

Candidate of Science
in Public Administration

The article deals with the issues of modern decentralization processes that are currently relevant in Ukraine, their impact on the formation and development of the modern Ukrainian economy and processes of state formation. The results of current decentralization processes are analyzed. A quantitative and qualitative assessment of the process of creating united territorial communities has been provided. The dynamics of the creation of united territorial communities over the last four years are discussed in detail. The ideology of reforming the administrative and territorial structure of the country regarding multilevel governance on the principles of subsidiarity is presented. The need to set up advisory bodies in new communities, namely the Council of Communities, is emphasized. This is the executive body that will implement local policy. The article provides a list of decentralization measures at the community, district, and oblast levels. The proposal to establish an institutional branch of prefects has been given a detailed consideration. Such changes to the regulatory framework are in line with European practice and prepared with the assistance of the Council of Europe. At the same time, it is emphasized that proposed by some experts of the executive committees of regional councils, according to expert estimates, may create certain risks for the country's cohesion in the face of external pressure and internal instability. A number of problems were identified that impeded the effective completion of the decentralization process and suggested ways to overcome them. It is argued that decentralization, in the light of the experience of European countries, is a natural reform. Poland, Slovakia, Lithuania, Latvia, Estonia, the Scandinavian countries have implemented such a reform that has given impetus to the economy, social development of these countries, especially rural areas. The necessity of overcoming negative tendencies of financing of regional development and creation of a legal basis for development and coordination of national strategic documents of Ukraine was emphasized.

Key words: decentralization, national regional policy, reforms, integrated territorial communities, prefects.

Постановка проблеми. Суттєвими ознаками децентралізації є надання розширених повноважень і зміцнення прав адміністративно-територіальних одиниць нижчого рівня (зокрема, в Україні – територіальних громад) за одночасного перерозподілу кола прав і повноважень відповідного адміністративного центру. Європейський досвід у впровадженні реформ за такою ідеологією наочно демонструє нині свою ефективність.

Маючи на меті підвищення ефективності проведення реформ, маємо найближчим часом

завершити процеси реформування базового та субрегіонального рівнів адміністративно-територіального устрою, розділити повноваження державного та місцевого рівнів, провести місцеві вибори з урахуванням нового територіального устрою громад і районів. Зміни повинні відбутися в рамках чинної Конституції, адже саме вони дадуть змогу реалізувати цілі Концепції державної політики щодо досягнення цілі 10.3. «Українці мають реальну можливість впливати на організацію свого життєвого простору як мешканці спромож-

них громад» Програми діяльності Кабінету Міністрів України[1]. Метою запланованих реформ на рівні громад є створення гідних умов життя для людей, надання якісних та доступних адміністративних послуг, оптимізація системи владних інституцій на місцях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Контент-аналіз досліджень цієї тематики дає змогу констатувати, що питання децентралізації та відповідних аспектів державної регіональної політики розглядалися у дослідженнях О.В. Батанова, О.М. Бориславської, Д.В. Велігодського, В.П. Горбатенка, Д.М. Диновського, В.С. Журавського, І.Б. Заверухи, А.Є. Князевої, Р.А. Колишка, Є.В. Мальцевої, А.М. Онупрієнко, О.В. Приєшкіної, О.В. Петришина, С.М. Серьогіна, О.Ф. Скаун, О.Н. Ярмиша та інших науковців.

Постановка завдання. Водночас залишається низка проблем, які спонукають до аналізу вжитих державних заходів та впровадження нових інструментів з реалізації децентралізації та євроінтеграційних цілей, що виникають з урахуванням актуальних тенденцій розвитку держави. Так, потребує вирішення низка питань діяльності нового інституціонального механізму, а саме префектів, тобто його набір повноважень та забезпечення законності сфери діяльності. Окрім того, неврегульованими залишаються питання значної різниці у спроможності територіальних громад, відповідно, фінансового забезпечення їх діяльності. Саме це обумовлює тематику дослідження статті.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Набуття Україною незалежності за результатами проведеного референдуму у 1991 році мало наслідками низку певних проблем подальшого державного розвитку. З огляду на те, що погляд на вектор розвитку в подальших умовах у регіонах суб'єктивно різнився, а професійного досвіду самостійного управління державою в цей період бракувало, то наступні роки державотворення містили такі соціально-економічні процеси, як приватизація, перманентні зміни уряду, зміни підходів до територіальної організації влади. Невизначеність та коливання зовнішньополітичного курсу, елементи інформаційної війни, неоднорідність суспільства провокували періодичні загострення ситуації в різних регіонах та призвели до драматичного перебігу подій 2013–2014 років, які стали каталізаторами децентралізаційних

зрушень та нового погляду на державну регіональну політику взагалі [2].

Необхідність аналізу процесу децентралізації викликана тим фактором, що трансформаційні процеси у державотворенні у дихотомії сучасного територіального управління «держава – самоврядування» можуть спровокувати нові виклики для українського суспільства, особливо на перших етапах функціонування нової системи організації публічної влади.

Процес децентралізації за минулий рік має загалом позитивну динаміку та демонструє такі цифри: створено понад тисячу об'єднаних територіальних громад з населенням 11,7 мільйонів людей. Перспективні плани формування територій громад охопили 90,3% території країни [3]. За даними Моніторингу процесу децентралізації та реформування місцевого самоврядування протягом чотирьох останніх років від 2015 року в Україні створено 1 029 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), причому динаміка їхнього створення має стале зростання (рис. 1).

Масштаб реформи ілюструє той факт, що кількість мешканців об'єднаних територіальних громад на кінець минулого року становила понад третину від загальної чисельності населення України (рис. 2).

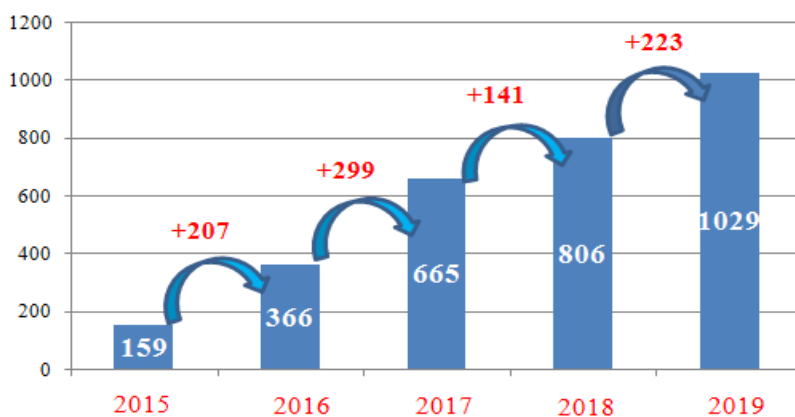


Рис. 1. Динаміка створення ОТГ у 2015–2019 роки [3]

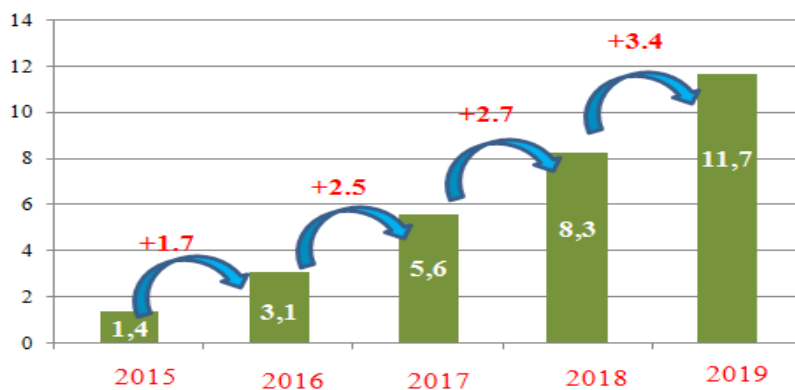


Рис. 2. Динаміка зростання загальної кількості мешканців об'єднаних територіальних громад протягом 2015–2019 років / (млн. осіб) [3]

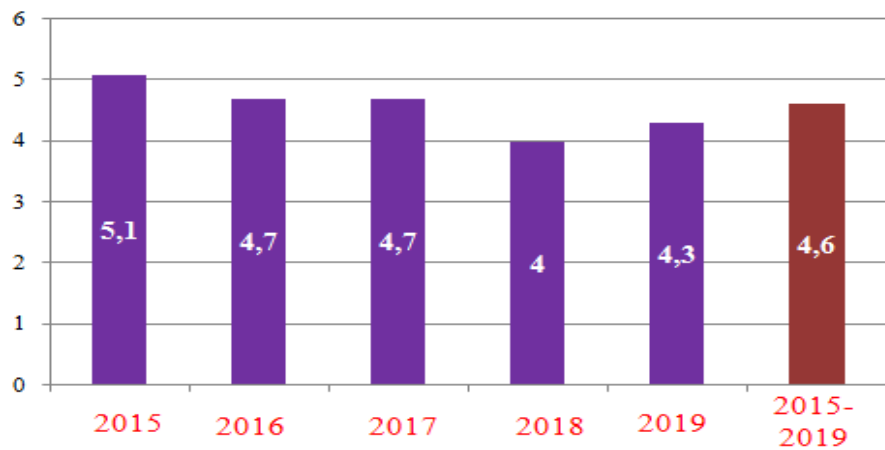


Рис. 3. Середня кількість територіальних громад, об'єднаних в одну ОТГ [3]

Стосовно даних щодо середньої кількості громад, що об'єдналися, їх демонструє нижченаведена діаграма (рис. 3).

Євроінтеграційні процеси у державотворенні зробили основою місцевого самоврядування в Україні територіальні громади, тобто базові одиниці адміністративно-територіального поділу країни. В ідеології реформи громада (10–15 тисяч осіб населення) є досить стабільною щодо демографічних та економічних викликів територіальною одиницею, зацікавленою у створенні безпечних та комфортних умов для проживання людини [4]. До початку реформи у 92% сільських громад мешкало менше 3 000 жителів, майже 11% сільських територіальних громад мали менше 500 жителів, що провокувало штучну дотаційність. У понад 50% сільських громад дотаційність складала більше 70%. 483 територіальні громади взагалі на 90% утримувалися за рахунок дотацій. Отже, дві проблеми, такі як надмірна подрібненість територіальних громад та дотаційність місцевих бюджетів, є найбільш нагальними для їх ефективного подолання [3].

Відповідно до Законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 16 грудня 2019 року № 2598, що був внесений у Верховну Раду, громаді планують надати максимум повноважень, зокрема, на формування представницького дорадчого органу, а саме Ради громади, що формує виконавчий комітет, яким керує голова Ради. Це той виконавчий орган, який буде реалізовувати місцеву політику.

Наступний рівень – районний – це рівень організації діяльності органів виконавчої влади. Райони як одиниці адміністративного устрою країни мають налічувати від 150 тисяч населення та є досить великими територіально, становлячи 5–8 тисяч квадратних кілометрів за площею. На районному рівні вирішуються питання життєдіяльності суспільства, зокрема інфраструктурні, питання місцевих автошляхів, громадського транспорту, освіти.

Такі питання недоцільно вирішувати на нижчому рівні, тобто на рівні громад.

Питання регіонального розвитку в ідеології реформи є преференцією для вирішення на обласному рівні саме обласними радами, адже розміри областей оптимальні для виконання завдань регіонального розвитку. До речі, слід зазначити, що кількість областей після проведення реформи не змінюється.

Заходами реформи планується до запровадження інституту префектів, який буде представником виконавчої влади на території та матиме статус державного службовця. Префект призначається на три роки Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Позитивним фактором є постійна ротація, яка має відбуватися між ними, а один префект не може двічі поспіль бути на цій посаді на одній і тій самій території, однак він може бути префектом іншої території.

Дискусійність питання запровадження інституціональної гілки префектів є безперечною. Так, нагляд над законністю актів місцевого самоврядування можна запровадити без такого представника центральної влади. Однак відповідні зміни в нормативній базі відповідають європейській практиці та підготовлені за сприяння Ради Європи. Водночас запропоновані певними фахівцями виконками обласних рад, відповідно до експертних оцінок, можуть створити певні ризики для згуртованості країни в умовах зовнішнього тиску та внутрішньої нестабільності.

Підвищення соціального статусу держави залежить від успішного впровадження децентралізаційних реформ. Звільняючись від адміністративно-бюрократичного переобтяження, долаючи багато перешкод шляхом передання на місця виконавчих, реєстраційних, дозвільних функцій, державний апарат має можливість сконцентруватися на соціальній проблематиці у своїй роботі.

Так, наприклад, держава має опікуватися територіями, які внаслідок форс-мажорних обставин,

природних умов або змін глобальних трендів, втрачають можливості для самовідновлення. Саме регіональні представницькі органи повинні дбати про нівелювання розривів у розвитку між територіальними громадами в межах свого регіону, забезпечувати рівні умови для мешканців територіальних громад із різним ступенем спроможності.

Децентралізація є закономірним явищем, якщо країна вибирає шлях прогресу. Свого часу такі процеси здійснили Польща, Словаччина, Литва, Латвія, Естонія, скандинавські країни, що дало поштовх економіці, соціальному розвитку цих країн, особливо сільських територій.

Шлях до досягнення синергетичного ефекту у розвитку регіонів є зрозумілим: це створення сильних інституцій; прогнозована державна регіональна політика, що базується на об'єктивних даних; оновлена нормативно-правова база, що є узгодженою системою; дотримання принципів верховенства права; мультирівневе врядування на принципах субсидіарності на зразок кращих європейських практик [5].

Однак завершення реформи можна проводити паралельними заходами зі внесенням змін до Конституції України. На думку фахівців з державної регіональної політики, низка кроків щодо завершення реформи може мати такий вигляд [6]:

- ухвалення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7], які наділяють Кабінет Міністрів України повноваженнями затверджувати територіальні громади;
- затвердження Кабінетом Міністрів України усіх громад відповідно до попередньо схвалених перспективних планів формування спроможних громад;
- утворення відповідно до Постанов Верховної Ради України нових районів/повітів;
- призначення та проведення місцевих виборів на новій територіальній основі.

З огляду на зазначене вкрай актуальним для етапу завершення реформи стає створення юридичного базису для розроблення та узгодження національних стратегічних документів. Нагальним є Закон України «Про державне стратегічне планування», який має зняти наявні суперечності у стратегічному плануванні, що викликані неузгодженими повноваженнями державних інституцій.

Нині вжиття заходів державної регіональної політики значно ускладнюється через негативні тенденції фінансування регіонального розвитку. Взагалі фінансування програм та заходів регіонального розвитку є базисом для формування згуртованості України та реалізації загальнодержавних пріоритетів, тому необхідними стають збільшення розміру Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) і передбачення третини ДФРР на фінансування загальнодержавних програм регіонального розвитку разом зі внесенням змін до Бюджетного кодексу.

Останнім часом залучення безпосередньо громадян до процесу прийняття рішень стосовно формування та реалізації місцевих бюджетів стає реальним механізмом бюджетного процесу, що сприятиме збільшенню прозорості й фінансової відповідальності, а також посилить інклюзивне управління.

Звичайно, такі масштабні перетворення задля відновлення регіональних економік потребують кваліфікованого кадрового потенціалу. Перш за все це стосується робітничих спеціальностей. Реформа професійно-технічної освіти допоможе перетворити слабкі професійно-технічні училища на спеціалізовані заклади професійної освіти, що також є важливою компонентою регіонального розвитку.

Нарешті, найближчим часом потрібно завершити формування системи стратегічних планувальних документів, а саме Національної стратегії розвитку України, Державної стратегії регіонального розвитку, Генеральної схеми планування території України, регіональних стратегій розвитку.

Висновки з проведеного дослідження. Підсумовуючи викладене, маємо зазначити, що децентралізація державного управління та реформа місцевого самоврядування, що почалися в Україні наприкінці 2014 року, потребують чітких послідовних кроків з мінімальною кількістю ризикованих рішень, які мають відбуватися в умовах обмеженого часу та ресурсів.

Найефективнішим способом вирішення проблеми надцентралізації державної влади є її децентралізація в системі публічної влади з утворенням збалансованого механізму на противагу державному центру в особі територіальних суб'єктів самоврядування й узгодження загальнонаціональних, регіональних і локальних інтересів.

Реформа, яка втілюється в Україні, має три складові частини, такі як реформа територіальної організації влади, реформа місцевого самоврядування, реформа регіональної політики.

Основне завдання децентралізаційних змін полягає в тому, щоби створити умови для розвитку громад та наблизити послуги до людей шляхом формування заможних громад, передачі більшої частини повноважень на базовий рівень управління та чіткого розмежування функцій між рівнями управління, а також гарантувати належне ресурсне забезпечення місцевого самоврядування.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Концепція державної політики по досягненню цілі 10.3 «Українці мають реальну можливість впливати на організацію свого життєвого простору як мешканці спроможних громад» Програми діяльності Кабінету Міністрів України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/01/Kontseptsiya-derzhavnoyi-politiki-ta-plan-z-yi-yi->

realizatsiyi-po-dosyagnennyu-tsili-10-3.pdf (дата звернення: 13.05.2020).

2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 13.05.2020).

3. Офіційний сайт Міністерства розвитку громад та територій України. URL: http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/01/2020_01_10_monitoring_decentr.pdf (дата звернення: 13.05.2020).

4. Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Захарченко Е.М. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія», 2012. 128 с. URL: https://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ya_publ_chno_vladi_dosv_d_evropeyskih_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni%282%29.pdf (дата звернення: 13.05.2020).

5. Гамбург Л.С. Теоретичні питання децентралізації державної влади в системі публічної влади унітарної держави. Вісник Запорізького національного університету. 2014. № 4 (I). URL: <http://law.journalsofznu.zp.ua/archive/visnik-4-2014-1/20.pdf> (дата звернення: 13.05.2020).

6. Гройсман В.Б. Процеси централізації та децентралізації в сучасному державному управлінні. Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/dums_2015_2_5.pdf (дата звернення: 13.05.2020).

7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 1697-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr> (дата звернення: 13.05.2020).

orhanizatsiui svoho zhyttievoho prostoru yak meshkantsi sprovmozhnykh hromad” Prohramy diialnosti Kabinetu Ministriv Ukrainy. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/01/Kontseptsiya-derzhavnoyi-politiki-ta-plan-z-yiyi-realizatsiyi-po-dosyagnennyu-tsili-10-3.pdf> (accessed: 13.05.2020).

2. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsiui vlady v Ukraini : Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnia 2014 roku № 333-r. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (accessed: 13.05.2020).

3. Ofitsiyniy sait Ministerstva rozvytku hromad ta terytorii Ukrainy. URL: http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/01/2020_01_10_monitoring_decentr.pdf (accessed: 13.05.2020).

4. Boryslavs'ka O.M., Zaverukha I.B. and Zakharchenko E.M. and other (2012). Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid yevropejs'kykh krain ta perspektyvy Ukrainy [Decentralization of public power: experience of European countries and prospects of Ukraine], Swiss Ukrainian project “Supporting decentralization in Ukraine – DESPRO”, TOV Sofia, Kyiv, Ukraine. URL: https://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ya_publ_chno_vladi_dosv_d_evropeyskih_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni%282%29.pdf (accessed: 13.05.2020).

5. Gamburg L.S. (2014). Teoretychni pytannia detentralizatsii derzhavnoi vlady v systemi publichnoi vlady unitarnoi derzhavy // Visnyk Zaporizkoho natsionalnoho universytetu, vol. 4. URL: <http://law.journalsofznu.zp.ua/archive/visnik-4-2014-1/20.pdf> (accessed: 13.05.2020).

6. Hroisman V.B. Protsepy tsentralizatsii ta detsentralizatsii v suchasnomu derzhavnomu upravlinni // Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia. 2015. Vyp. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/dums_2015_2_5.pdf (accessed: 13.05.2020).

7. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21 travnia 1997 roku № 1697-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr> (accessed: 13.05.2020).

REFERENCES:

1. Kontseptsiiia derzhavnoi polityky po dosiahnenniu tsili 10.3 “Ukrainci maiut realnu mozhlyvist vplyvaty na