

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ: НАСЛІДКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

DECENTRALIZATION IN UKRAINE: CONSEQUENCES AND PROSPECTS

Коркушко О.Н.

кандидат економічних наук, доцент,
завідувач кафедри обліку і оподаткування,
Подільський спеціальний навчально-реабілітаційний
соціально-економічний коледж

Кушнір Л.А.

кандидат економічних наук, доцент,
викладач кафедри обліку і оподаткування,
Подільський спеціальний навчально-реабілітаційний
соціально-економічний коледж

Korkushko Oleg

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
Head of the Department of Accounting and Taxation,
Podillia Special Training and Rehabilitation College
of Social and Economic Studies

Kushnir Lyudmila

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
Lecturer at Department of Accounting and Taxation,
Podillia Special Training and Rehabilitation College
of Social and Economic Studies

У дослідженні розкрито передумови реформування національної економіки в напрямі децентралізації. Виокремлено основні етапи втілення реформи у життя. Наведено інформацію щодо створення об'єднаних територіальних громад, кількості осіб, які проживають на цих територіях, рейтингу областей щодо формування об'єднаних територіальних громад. Проведено аналіз основних показників фінансової, освітньої, медичної, територіальної, земельної децентралізації. Здійснено характеристику основних ризиків і викликів, які необхідно враховувати для успішної реалізації реформи на всіх її етапах. Узагальнено інформацію щодо проведеної децентралізації в Україні та виокремлено низку позитивних зрушень унаслідок проведеної реформи. Визначено основні шляхи провадження децентралізації на перспективу.

Ключові слова: децентралізація, реформа, об'єднана територіальна громада, староста, фінансування, доходи, державний бюджет.

В исследовании раскрыты предпосылки реформирования национальной экономики в направлении децентрализации. Выделены основные этапы воплощения реформы в жизнь. Приведена информация о создании объединенных территориальных общин, количестве человек, проживающих на этих территориях, рейтинге областей по формированию объединенных территориальных общин. Проведен анализ основных показателей финансовой, образовательной, медицинской, территориальной, земельной децентрализации. Осуществлена характеристика основных рисков и вызовов, которые необходимо учитывать для успешной реализации реформы на всех ее этапах. Обобщена информация о проведенной децентрализации в Украине и выделен ряд положительных сдвигов в результате проведенной реформы. Определены основные пути осуществления децентрализации на перспективу.

Ключевые слова: децентрализация, реформа, объединенная территориальная община, староста, финансирование, доходы, государственный бюджет.

The need for decentralization in Ukraine has long arisen. As practice shows, state power at the central level is not fully aware of the problems of one or another remote corner of the state. The funds that were allocated from the state budget often did not reach the specific city, the village, and if they reached – then not in full. The initiation

of decentralization has made it possible to eliminate a number of financial, territorial and other problems, create additional jobs, improve the quality of medical and educational services, and gradually increase the quality of life in rural areas. The decentralization of power and financial powers of the state in favor of local self-government is one of the most important reforms since the time of Ukrainian independence. The main strategic task of modernizing the system of state administration and territorial organization of power, which is being implemented today, is the formation of effective local self-government, creation of comfortable living conditions for citizens, provision of high-quality and affordable public services. Achieving these goals is impossible without the proper level of economic development of the respective territories, their financial support and sufficient sources for filling local budgets. To date, decentralization reform has not been completed, since it foresaw some stages of its implementation from the very beginning. Therefore, the research conducted a description of what was done and estimated plans for the future in this direction. In addition, the main stages of implementation of reform in life are outlined. Information is provided on the creation of united territorial communities, the number of people living in these territories, the ranking of regions in the formation of united territorial communities. The analysis of the main indicators of financial, educational, medical, territorial, land decentralization has been carried out. A description of the main risks and challenges that need to be taken into account for the successful implementation of the reform at all its stages. Generalized information on the decentralization carried out in Ukraine and a number of positive developments for today as a result of the reform. The main ways of decentralization for the future are determined.

Key words: decentralization, reform, united territorial community, elder, financing, income, state budget.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Отримання широких повноважень і достатньо коштів, щоб бути спроможними вирішувати всі місцеві питання і нести за це відповідальність, – основна мета децентралізації. Як показує практика, державна влада на центральному рівні не в повному обсязі знає проблеми того чи іншого віддаленого куточка держави. Кошти, які виділялися з державного бюджету, досить часто не доходили до конкретного міста, села, а якщо й доходили, то не в повному обсязі. Започаткування децентралізації дало можливість усунути низку фінансових, територіальних та інших проблем: створено додаткові робочі місця, підвищено якість медичних, освітніх послуг, поступово підвищується якість життя на сільських територіях. Сьогодні реформа децентралізації не завершена, оскільки вона передбачала від самого початку декілька етапів її реалізації. У дослідженні проведено характеристику того, що зроблено, та оцінено плани на майбутнє у цьому напрямі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спираються автори. Дослідженню теоретичних та практичних питань щодо децентралізації в Україні приділяють увагу Г. Возняк, Р. Гришко, В. Авер'янов, В. Гройсман, Б. Данилишин, Н. Мацедонська, Л. Клівіденко. Однак, незважаючи на низку наукових розвідок у цьому напрямі, питання децентралізації в Україні залишається досить актуальним.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. З огляду на актуальність досліджуваного питання та низку питань, які планується вирішити на черговому етапі децентралізації в нашій державі, постає необхідність аналізу попередніх етапів децентралізації та оцінки планів на майбутнє.

Формулювання цілей статті (**постановка завдання**). Основним завданням статті є характеристика проведених етапів децентралізації у сфері фінансів, земельних відносин, охорони здоров'я, освіти, соціальної політики та оцінка перспектив у цьому напрямі.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Потреба децентралізації державного управління в Україні стоїть на порядку денному з перших років виникнення української державності. У вересні 1997 р. Верховна Рада України ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, задекларувавши відданість європейським стандартам управління. Відтоді різними урядами було зроблено декілька спроб провести необхідні реформи, але в силу різних причин вони не увінчалися успіхом. Утілення в життя системних змін почалося відразу після зіткнень на Майдані і зміни уряду на початку 2014 р. 1 квітня 2014 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Чого вдалося досягти за понад чотири роки реформи? Які надії, очікування й страхи пов'язують із нею українці? Які елементи потребують пильнішої уваги суспільства і держави?

Децентралізація – процес передачі повноважень і бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування [1, с. 3].

Основне завдання реформи – 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.

На першому етапі втілення реформи (до кінця 2014 р.) Концепція передбачала: вне-

сення необхідних змін до Конституції України; створення законодавчої бази для об'єднання громад; урегулювання нового адміністративно-територіального устрою; надання фінансової підтримки щойно створеним громадам, чітке розмежування їхніх власних і делегованих повноважень; створення необхідних матеріальних, фінансових і організаційних умов для виконання цих повноважень.

На другому етапі (2015–2017 рр.) планувалося уніфікувати стандарти надання послуг, реорганізувати місцеву владу на новій територіальній основі, провести вибори та ін.

За результатами реформи територіального устрою в Україні має бути сформовано три рівня місцевого самоврядування: область (або регіон), район і громада, що складається з декількох об'єднаних населених пунктів. На рівень громади мають бути передані повноваження згідно з її компетенцією за принципом субсидіарності. Серед них – початкова й середня освіта, первинна медицина, житлово-комунальне господарство, будівництво, місцеві дороги, інфраструктура. Повноваження між трьома рівнями місцевого самоврядування мають бути чітко розмежовані. Виконавча влада перейде від місцевих адміністрацій до виконавчих комітетів місцевих рад, тоді як адміністративний контроль у рамках, окреслених Європейською хартією місцевого самоврядування, ляже на плечі префектів, які замінять глав обласних державних адміністрацій [1, с. 4].

Від самого початку реформа вийшла за часові рамки, визначені планом її втілення.

Чого вдалося досягти за понад чотири роки реформи, представлено нижче у статті.

23 перспективні плани формування територій громад областей затверджено урядом, 1 304 ОТГ у перспективних планах, затверджених урядом, які об'єднують 9 043 територіальних громади (81,5% від загальної площі України без урахування тимчасово окупованої території) [2].

Створено 888 об'єднаних територіальних громад, із них 82 очікують рішення ЦВК про призначення перших виборів. 9,1 млн. осіб проживають в ОТГ, а це становить 26% від загальної чисельності населення України. 216,4 тис. кв. км – площа ОТГ, або 39% від загальної площі України.

Станом на 2019 р. 4 135 територіальних громад об'єдналися в ОТГ, 6 826 територіальних громад залишаються необ'єднаними.

Із 2015 по 2019 р. середня кількість територіальних громад, що об'єдналися в одну ОТГ, становить 4,7. Середня чисельність населення однієї ОТГ за цей період становила 10 270 осіб [2].

Щодо об'єднання громад у межах районів, то варто зазначити, що на квітень місяць 2019 р. в Україні нараховується 18 районів, де 100% територій покрито ОТГ, 147 районів, де від 50%

до 99% територій покрито ОТГ, 205 районів, де від 1% до 49% територій покрито ОТГ, 95 районів, де не утворено ОТГ, та 25 окупованих районів АРК, Донецької та Луганської областей.

Рейтинг областей щодо формування ОТГ виглядає так:

1-е місце – Житомирська обл.;

2-е місце – Запорізька обл.;

3-є місце – Дніпропетровська обл.;

4-е місце – Чернігівська обл.;

5-е місце – Хмельницька обл.

Об'єднана громада – це ефективна, зручна для мешканців система управління територією. Об'єднання не робить громади автоматично заможними. Так, там з'являється більше повноважень і грошей, але це ще не означає розвиток. Для успіху потрібні лідери, готові діяти рішуче, професіонали, здатні залучити й ефективно використати кошти, керівники, готові нести відповідальність за свою роботу перед людьми і державою.

У процесі об'єднання громад такі місцеві лідери отримують свій шанс: стають головами громад, депутатами, старостами чи громадськими активістами. Для них це можливість очолити зміни тут і зараз, зробити своє місто чи село кращим, стати частиною успіху країни. Повноваження, ресурси і відповідальність передаються від центральної влади на місця, бо тільки так можна побудувати міцну державу, стійку до політичних змін усередині та зовнішніх зазіхань [3].

Інститут старост в об'єднаних територіальних громадах представлений так: станом на початок 2019 р. 2 884 старост в ОТГ, із них обрано 786, що становить 27,3% від загальної кількості [2].

Староста – це лідер, якому громада села виказала підтримку. Він – нова посадова особа місцевого самоврядування, нова інституція, створена для того, щоб інтереси всіх жителів сіл в об'єднаних територіальних громадах були належним чином представлені, щоб соціальні, побутові та інші потреби мешканців села були задоволені, щоб проблеми місцевого значення вирішувалися швидко, відкрито, зрозуміло...

Староста обирається на п'ять років, є членом виконавчого комітету громади, представляє у ньому інтереси жителів села, здійснює комунікацію між владою та громадою села.

Інформація щодо співробітництва територіальних громад така: 975 територіальних громад використовує інструмент міжмуніципального співробітництва, якими укладено 381 договір міжмуніципального співробітництва.

Міста та села мають низку питань, які складно вирішувати самостійно, наприклад збір, утилізація та переробка сміття, забезпечення якісного централізованого водопостачання та водовідведення, ремонт та прибирання доріг, організація пасажирських перевезень, утримання пожежної охорони тощо.

Впоратися із цим легше, якщо співпрацювати – об'єднувати кошти і зусилля із сусідніми громадами, які у цьому теж зацікавлені [3].

Механізм такої міжмуніципальної консолідації передбачений Законом «Про співробітництво територіальних громад», прийнятим у 2014 р.

Результати фінансової децентралізації такі. Частка власних доходів місцевих бюджетів (загальний фонд) у ВВП у 2014 р. становила 5,1%, до кінця 2019 р., за прогнозом, становитиме 6,8%. Власні доходи місцевих бюджетів у 2014 р. становили 68,6 млрд. грн., до кінця 2019 р., за прогнозом, становитимуть 267 млрд. грн. Власні доходи загального фонду на одного мешканця зросли з 490,8 грн. у 2016 р. до 1 095,1 грн. у 2019 р.; податок із доходів фізичних осіб на одного мешканця зріс із 256,3 грн. до 627,6 грн., а місцеві податки і збори на рдного мешканця зросли з 164,7 грн. до 362,4 грн. [2].

Динаміка державної підтримки на розвиток громад та розбудову інфраструктури така. У 41,5 рази в 2019 р. порівняно з 2014 р. зросла державна підтримка на розвиток територіальних громад та розбудову їхньої інфраструктури. Крім того, на 2019 р. передбачена субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг загального користування місцевого значення в сумі 14,7 млрд. грн. Окрім того, 4,7 млрд. грн. на 2019 р. передбачено як субвенція на соціально-економічний розвиток окремих територій між регіонами. Державним фондом регіонального розвитку передбачено на реалізацію проектів у 2019 р. 7,7 млрд. грн. На будівництво спортивних об'єктів між регіонами у 2018 р. було розподілено 370 млн. грн., а на 2019 р. – 750 млн. грн., що на 380 млн. грн. більше, ніж у попередньому році [2].

Децентралізація владних та фінансових повноважень держави на користь місцевого самоврядування є однією з найбільш визначальних реформ із часів української незалежності.

Головним стратегічним завданням модернізації системи державного управління та територіальної організації влади, яка сьогодні здійснюється, є формування ефективного місцевого самоврядування, створення комфортних умов для проживання громадян, надання їм високоякісних та доступних публічних послуг. Досягнення зазначених цілей неможливе без належного рівня економічного розвитку відповідних територій, їх фінансового забезпечення і достатніх джерел для наповнення місцевих бюджетів.

Саме фінансовий аспект є одним із найсуттєвіших, від якого великою мірою залежить успішність функціонування об'єднаних територіальних громад. Наявність економічно активних суб'єктів підприємницької діяльності, достатня кількість кваліфікованих трудових ресурсів, розвинена промислова та соціальна інфраструк-

тура – усе це та багато іншого є основою для успішного розвитку громади [3].

На здійснення заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості, з державного бюджету місцевим бюджетам на 2018–2019 рр. було передбачено субвенцію у розмірі 5 млрд. грн. Із них станом на квітень 2019 р. розподілено 2,9 млрд. грн. на 517 проектів.

Реформування системи фінансування охорони здоров'я та інших ключових змін у медичній галузі передбачає: запровадження нової моделі фінансування для первинної медичної допомоги; створення правових основ для нової системи фінансування охорони здоров'я; створення єдиного національного замовника медичних послуг; створення єдиної електронної системи обміну медичною інформацією тощо.

Щодо децентралізації у сфері освіти, то варто зазначити, що створено 778 опорних шкіл, із них 331 – в ОТГ; 1 260 філій опорних шкіл, із них в ОТГ – 532; 341 655 учнів навчаються в опорних школах та їхніх філіях, із них в ОТГ – 150 881; 4 601 клас опорних шкіл та їхніх філій із кількістю учнів менше 10, із них 1 913 – в ОТГ; 1 199 класів з інклюзивним навчанням в опорних школах та їхніх філіях, із них в ОТГ – 460; 1 329 шкільних автобусів, із них в ОТГ – 588; 10 797 км доріг для підвезення учнів до опорних шкіл у незадовільному стані, з них в ОТГ – 4 302 км; 8 202 загальноосвітні навчальні заклади перебувають в управлінні РДА, а 6 519 – в управлінні міст обласного значення, ОТГ [2].

Одним із надскладних завдань для об'єднаних територіальних громад у ході цього процесу є створення функції управління освітою. До об'єднання громад управлінням освітою в селах і селищах займалися відділи освіти районних державних адміністрацій, які є елементами вертикалі державної виконавчої влади. Функції виконавчих органів сільських та селищних рад у сфері освіти були мінімальними та полягали в реалізації дорядних завдань для забезпечення шкіл (як, наприклад, організація підвозу учнів).

На відміну від райдержадміністрацій органи місцевого самоврядування об'єднаних громад є автономними та мають усі повноваження, у тому числі у сфері управління освітою. Але серйозним викликом є їхня інституційна слабкість [3].

Інформація, щодо децентралізації у сфері архітектурно-будівельного контролю така. Із 930 міст обласного значення та ОТГ лише 100 органів місцевого самоврядування отримали повноваження архітектурно-будівельного контролю, у т. ч. 12 ОТГ.

Результати децентралізації у сфері надання адміністративних послуг такі: утворено 778 центрів надання адміністративних послуг, 125 центрів надання адміністративних послуг уже функціонують в ОТГ.

Щодо децентралізації у сфері соціальної політики, то варто зазначити, що станом на кві-

ть 2019 р. існує 262 комунальні установи, що надають соціальні послуги, засновниками яких є ОТГ. Окрім того, 1 028 спеціалістів із соціальної роботи введено до штатного розпису виконкомів ОТГ. 1 651 староста здійснює прийом документів для призначення всіх видів соціальної підтримки.

Щодо передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення із державної у комунальну власність ОТГ, то варто зазначити, що 646 ОТГ отримали в комунальну власність 1 450,8 тис. га. земель сільськогосподарського призначення [2].

У результаті децентралізації спостерігається пошкваллення економічної активності на місцевому рівні, створення робочих місць, раніше неприбуткових сільській місцевості, спостерігається підвищення якості послуг, що надаються на рівні громади, тощо. Водночас процес децентралізації, об'єднання громад супроводжують чисельні ризики і виклики, які необхідно враховувати для успішної реалізації реформи. Розглянемо основні з них.

Розрив між громадами: у процесі втілення реформи виникає ризик соціально-економічної диференціації на заможні і бідніші громади.

Кваліфікація: брак кваліфікації в процесі підготовки управлінців базового рівня заважає їм скористатися новими можливостями і перевагами адміністрування ресурсів.

Корупція в місцевих органах влади: цей ризик актуалізується й у контексті незавершеної земельної реформи, можливості переміщення закупівель на рівень місцевої влади.

Неефективний нагляд: неефективна або відсутня система належного нагляду і контролю над органами місцевого самоврядування в питаннях законності їхньої діяльності та неефективна судова і правоохоронна система також можуть негативно вплинути на реформу децентралізації та формують ризики її дискредитації в очах громади.

Нечітко визначене коло повноважень: залежно від політичної ситуації також існує ризик прийняття місцевими органами влади рішень, що не співвідносяться з їхньою компетенцією (питання безпеки, мовна політика держави, європейська інтеграція), за відсутності належного контролю з боку центральних органів влади, правоохоронних структур.

Недосконале і нестабільне законодавство: постійна зміна правил у процесі втілення реформи підсилює вже існуюче відчуття недовіри громадян до держави.

Посилення політичних монополій і криміналізація: існує ризик втрати контролю з боку виборців над діяльністю місцевої влади, обраної в об'єднаних громадах, посилення політичних монополій, котрі контролюють ресурси в

громадах, що особливо актуально на тлі замороження земельної реформи [1, с. 12].

Реформа децентралізації передбачає конкретні кроки щодо підвищення якості життя в громадах, вона має чіткі рамки і концептуальне наповнення. У процесі децентралізації реалізується низка реформ: місцевого самоврядування, територіальної організації влади та регіональної політики. Досягненнями реформи є поліпшення структури управління, зменшення рівня потенційної політичної корупції завдяки прямим міжбюджетним відносинам між центром і громадами, активізація членів громади (розвиток бізнесу, місцевих ініціатив тощо).

Процес децентралізації може розглядатися не лише як інструмент для економічної і соціальної ефективності, поліпшення життя в громадах, а й як частина політики соціокультурного розвитку України, вписування проектів кооперації в рамках регіонального співробітництва в загальну соціокультурну політику держави, формування національної єдності на засадах плюралізму, демократії, повного дотримання прав громадян [1, с. 23].

Для того щоб держава була демократичною, необхідно створити сприятливі умови для реалізації прав і свобод громадян. Ураховуючи, що Україна визначила європейський шлях розвитку, вона має впроваджувати в життя демократичні принципи суспільно-економічного розвитку держави, підвищувати рівень життя громадян, сприяти впровадженню всіх європейських цінностей, а це можливо за умови децентралізації [4, с. 618].

Однак необхідно брати до уваги той факт, що успіх та ефективність процесу децентралізації також залежать від загального ходу адміністративної реформи, розвитку інфраструктури, реформи правоохоронних органів, протидії корупції. Крім фіскальної децентралізації і розвитку законодавства у сфері самоврядування, процес децентралізації залежить від соціальних і правових реформ, які проводяться в Україні.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, очікується, що 2019 р. стане ключовим у питанні формування базового рівня місцевого самоврядування: до кінця року більшість існуючих малочисельних місцевих рад можуть об'єднатися, а отже, стати спроможними перебрати на себе більшість повноважень, належно використовувати ресурси і нести відповідальність за свої дії чи бездіяльність перед людьми та державою. Це створить стійке підґрунтя для наступних кроків реформи місцевого самоврядування, а також сприятиме прискоренню реформ у сфері охорони здоров'я, освіти, культури, соціальних послуг, енергоефективності та інших секторах.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Децентралізація в Україні: досягнення, надії і побоювання / Український незалежний центр політичних досліджень. Київ, 2017. 28 с.
2. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. *Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України*. URL: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/> (дата звернення: 02.05.2019).
3. Децентралізація : урядовий портал. URL: <https://decentralization.gov.ua> (дата звернення: 03.05.2019).
4. Мацедонська Н.В., Клівіденко Л.М. Децентралізація в Україні та основні шляхи її впровадження в сучасних умовах. *Економіка і суспільство*. 2017. Вип. 8. С. 618.