



УДК 352.9

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ШАНС ДЕРЖАВИ ПІДНЯТИ СТАЛИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ АБО КРАЇНА БЕЗ ПЕРИФЕРІЙ

Анна Пустовіт; Лариса Токарева

*Донбаська національна академія будівництва і архітектури,
Краматорськ, Україна*

Резюме. Актуальність статті полягає в аналізі реформи децентралізації, у її першому етапі, який відбувався з квітня 2014 до середини 2019 року. Розглянуто теоретичні основи децентралізації, досвід інших країн у створенні об'єднаних територіальних громад, їх досягнення у зв'язку з провадженням реформи, формування бюджету ОТГ і те, як це вплинуло на рівень життя людей. Саме високий рівень життя людей у Європейських країнах спонукав владу почати цю реформу, бо вибір народу України – європейський шлях розвитку. Згадано, що Україна багато десятиліть перебувала під централізованим державним устроєм. Як наслідок цього – відірваність влади від людей і повна недовіра до неї, корумпованість, занепад віддалених міст і селищ, низький рівень життя. На думку авторів, саме децентралізація може змінити наслідки централізованого управління. Розкрито, що саме відбувається в державі з початком реформи децентралізації, як змінюється державний і територіальний устрій, де і скільки сформовано об'єднаних територіальних громад, які досягнення та покращення вони мають. Також розкрито динаміку формування ОТГ, де більше і де найменше їх сформовано, нерівномірний адміністративно-територіальний поділ, поняття субвенції. Автори аналізують новий підхід до розподілу державних грошей, за рахунок яких регіони зможуть розвиватися, важливість закріплення нормативно-правового механізму в Конституції таких правил життя, за яких корупція в ОТГ була б неможливою. Особливу увагу приділено прозорості й контролю бюджету громади, бо це є дуже важливим фактором, який змінює відношення людей до реформи й відновлює віру до влади, адже зі спілкування з людьми, автори знають, як окремі міста не сприймають нові зміни. Виклад статті, рекомендації та висновки добре аргументовані, є посилання на використану літературу, нормативно-правові та інформаційні джерела. Стаття має елементи наукової новизни в напрямку зміни відношення людей до реформи, що криється в прозорих та чесних правилах життя, які багато років нехтувалися і без яких подальший розвиток регіонів неможливий.

Ключові слова: децентралізація, субвенція, децентралізоване управління, місцевий бюджет, об'єднані територіальні громади, прозорість.

https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk_tntu2020.01.084

Отримано 01.02.2020

UDC 352.9

DECENTRALIZATION AS THE CHANCE FOR THE STATE TO RISE REGIONS SUSTAINABLE DEVELOPMENT OR COUNTRY WITHOUT OUTSKIRTS

Anna Pustovit; Larisa Tokareva

*Donbas National Academy of Civil Engineering and Architecture,
Kramatorsk, Ukraine*

Summary. The importance of this paper is to analyze the decentralization reform, particularly in its first stage, which took place from April 2014 to mid 2019. The paper deals with the theoretical foundations of decentralization, the experience of other countries in creating integrated territorial communities, their achievements in relation to reform implementation, the formation of the ITC (integrated territorial communities) budget, and how it affected people's living standards. It is the high living standard of people in European countries

that motivated the authorities to introduce this reform, because Ukrainian people choice is the European development pattern. It is mentioned in this paper that Ukraine has been under centralized state system for many decades and as the consequence – power separation from people and complete disbelief in it, corruption, the decline of remote cities and towns, low living standards. In authors' opinion it is the decentralization that can change the centralized management effects. The given investigation reveals what is happening in the country since the decentralization reform beginning, how the state and territorial system is changing, where and how many integrated territorial communities are formed, what achievements and improvements they have. Also, the dynamics of ITC formation, where more and where the least of them are formed, uneven administrative-territorial division, the concept of subvention. The authors analyze the new approach to the distribution of public money for regions development, the importance of consolidating the legal mechanism in the Constitution of such rules of life, due to which corruption in ITC would be impossible. Particular attention is paid to transparency and control of the community budget, as it is very important factor that changes people's attitude to reform and restores public confidence in the government as by communicating with people, the authors know the attitude of individual cities to new changes. The paper statement, recommendations and conclusions are well reasoned; there are references of used literature, regulatory and information sources. The paper includes elements of scientific novelty in the direction of changing people's attitude to reform, which lies in transparent and fair rules of life, which for many years were neglected by the country and without which further development of regions is impossible.

Key words: decentralization, subvention, decentralized management, local budget, integrated territorial communities, transparency.

https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk_tntu2020.01.084

Received 01.02.2020

Постановка проблеми. Реформа децентралізації почалася в квітні 2014 року і вже п'ятий рік поспіль Україна реалізує цю реформу. Перший етап реформи з 2014 до 2019 року пройдено. Для того, щоб перейти до наступного етапу реформи та до прогнозування сталого розвитку регіонів, необхідно проаналізувати результати, яких досягла країна за час впровадження реформи. Тому дослідження питань аналізу результатів децентралізації є актуальним питанням у наш час. Основною проблемою є різне відношення людей до впровадження реформи: від розуміння і втілення до неприйняття й відкидання. Централізоване управління державою, яке багато десятиліть панувало в Україні, відірвало владу від людей і сформувало стійке відношення недовіри населення до влади. На думку авторів, змінити таке відношення спроможна децентралізація.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема впровадження системи децентралізації, її аналіз перебуває в центрі дослідження видатних науковців. Особливо слід відзначити роботи Бикадорова Н. О. [2], Сало Т. В. [8], Субботович Ю. [9] та інших учених. На сьогодні в літературі недостатньо висвітлені питання результатів впровадження реформи в Україні, що вимагає глибокого дослідження даного питання.

Метою дослідження є аналіз результатів, спираючись на історичну складову, досвід інших країн та результатів за 5 років, представлених джерелом [5].

Постановка завдання. Виходячи з попередніх досліджень поняття децентралізації, результати впровадження реформи залишаються й сьогодні актуальними.

Виклад основного матеріалу. Поняття децентралізація є доволі складним, його можна розкривати через вплив на: адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів [10].

Децентралізація у практиці більшості держав Європейського Союзу була успішно реалізована, що зумовило не лише інтерес до цієї теми, а й детальне вивчення та впровадження її у багатьох країнах.

Посилення субнаціональних рівнів управління – це процеси, які відбулися у більшості країн-членів ЄС в останні десятиліття. Проте відбувалися вони за різними схемами. Тому розглядаючи створення ОТГ, доцільно звернути увагу на досвід країн-членів ЄС.

Данилишин Б. М., Пилипів В. В. у роботі [4] звертають увагу на досвід країн, зокрема Данії і Фінляндії. Зазначають, що у Данії з 2007 р. ще більше посилено систему місцевого самоврядування шляхом укрупнення територіальних громад і закріплення за ними надійних джерел надходжень.

Через механізми міжмуніципального співробітництва у Фінляндії на місцевому рівні надається значна кількість послуг. Структура доходів обох країн наведена на рисунку 1.

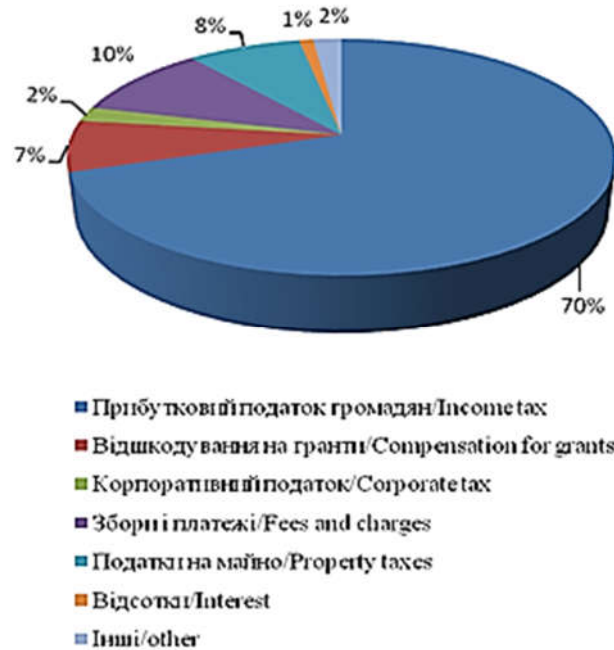


Рисунок 1. Структура доходів місцевих бюджетів у Данії

Figure 1. Local government revenue structure in Denmark

Реформу посилення муніципального рівня було проведено також у Фінляндії за рахунок добровільних об'єднань (кількість муніципалітетів скоротилась із 450 до 320). Порівняно з іншими північними країнами, фінські муніципалітети стали більшими за ісландські та норвезькі, проте залишилися меншими за датські (середня чисельність понад 50 тис.) та шведські (30 тис.). Загалом середній розмір муніципалітетів становить близько 17 тис. мешканців, проте є і значна кількість громад (майже половина) з населенням менше 6 тис. осіб [4].

У країнах ЄС держава набагато менше втручається в місцеві справи. Громади мають міцні традиції самоврядування, люди в громадах мають контроль над тими, кого обрали, мають можливість контролювати видатки та доходи територіальних громад.

Децентралізація – шлях до прогресу, який пройшли більшість успішних країн Європи, зокрема Польща, Словаччина, Литва, Латвія, Естонія, Німеччина, Франція та ін.



Рисунок 2. Структура доходів місцевих бюджетів у Фінляндії

Figure 2. Local government revenue structure in Finland

Перехід до децентралізованого управління є характерною ознакою для великої кількості як розвинених, так і країн, що розвиваються. Впровадження цієї системи пояснюється усуненням проблем, які пов'язані з макроекономічною нестабільністю, підвищенням ефективності надання державних послуг тощо.

Кожен мешканець села чи міста має право на сучасну медицину й освіту, доступні та якісні адміністративні, комунальні, соціальні послуги, гарні дороги, чисті й освітлені вулиці. Але люди можуть впливати на якість цих послуг лише тоді, коли відповідальні за їх надання знаходяться близько. Найближчою до людей владою є органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їхні виконкоми. Отже, саме вони повинні мати широкі повноваження й достатньо коштів, щоб бути спроможними вирішувати усі місцеві питання й нести за це відповідальність [5].

Децентралізація по суті – це передавання повноважень та фінансів від державної влади органам місцевого самоврядування задля підвищення ефективності впливу людей на владу та покращення життя. Згідно з паспортом реформи децентралізації кінцевою метою реформи є створення безпечного та комфортного середовища для життя людини в Україні шляхом побудови ефективної системи влади [5].

Беззубко Л. В. зауважує: «Реформування місцевих бюджетів, зокрема зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування й розмежування видаткових повноважень органів місцевого самоврядування, повинно відбуватися поетапно з урахуванням суспільно політичних та економічних умов зі збереженням збалансованості бюджетної системи в цілому й у взаємозв'язку з проведенням реформ у галузях бюджетної сфери та інших сферах діяльності» [1].

Умовно децентралізацію поділяють на перший (2014–2018) та другий (2019–2021) етапи.

Перший етап характеризується прийняттям відповідного законодавства (Закони України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» і «Про внесення змін до Податкового кодексу та деяких інших законів України щодо податкової реформи»), яке передбачає передавання органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і закріплення стабільних джерел доходів для їх реалізації. Пріоритетами впровадження прийнятих змін є розширення прав місцевих органів влади у прийнятті рішень та надання їм повної бюджетної самостійності в контексті формування статей доходів та видатків бюджету. Крім того, законами запроваджено новий механізм

бюджетного регулювання – систему тотального збалансування усіх місцевих бюджетів замінено системою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя.

Другий етап. Очікується, що він стане ключовим у питанні формування базового рівня місцевого самоврядування: до кінця року більшість існуючих малочисельних місцевих рад можуть об'єднатися, тобто стати спроможними перебрати на себе більшість повноважень, належним чином 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 [7].

Передавання грошей на місця зумовлює те, що ОТГ самостійно приймає рішення і несе відповідальність перед громадами. Разом з цим на порталі Open Budget [6] оприлюднюється інформація по всіх місцевих бюджетах України, інформація по них є у відкритому доступі. Завдяки децентралізації громади мають право самостійно приймати рішення, створювати стратегії розвитку тощо.

Слід також звернути увагу на динаміку формування об'єднаних територіальних громад (таблиця 1).

Таблиця 1. Приєднання громад до ОТГ

Table 1. Communities' affiliation to ITC

№ з/п	Область	Кількість ОТГ	Кількість ОТГ та міст обл. значення, до яких приєднуються ТГ	Кількість ТГ, що приєднуються до ОТГ та міст обл. значення	Кількість ТГ, що приєднуються до міст обл. значення
1	Вінницька	35	6	15	2
2	Волинська	50	11	15	
3	Дніпропетровська	60	6	9	2
4	Донецька	10	1	1	-
5	Житомирська	51	13	24	2
6	Закарпатська	6	0	0	-
7	Запорізька	43	4	7	2
8	Івано-Франківська	29	4	8	5
9	Київська	13	3	13	13
10	Кіровоградська	20	2	2	-
11	Луганська	9	2	2	-
12	Львівська	40	1	1	-
13	Миколаївська	28	1	1	1
14	Одеська	28	1	1	-
15	Полтавська	44	2	5	1
16	Рівненська	31	2	2	1
17	Сумська	29	6	7	1
18	Тернопільська	47	6	11	5
19	Харківська	16	4	13	10
20	Херсонська	27	1	1	1
21	Хмельницька	44	7	9	1
22	Черкаська	53	6	12	1
23	Чернівецька	32	7	9	1
24	Чернігівська	37	9	15	2
	Разом	782	105	183	51

Найбільшу кількість ОТГ має Дніпропетровська область, а найменшу – Закарпатська (6 ОТГ).

Завдяки бюджетній децентралізації власні доходи місцевих бюджетів усіх рівнів

зросли в 3,4 раза – з 68,6 млрд. грн. у 2014 році до 231 млрд. грн. у 2018 [6].

За час проведення реформи було ухвалено законодавчі акти, які закріплюють адміністративні повноваження та фінансові можливості громад. На початок 2019 року в Україні сформовано понад 874 об'єднані територіальні громади (ОТГ), в частині з яких мають пройти перші вибори. Проте є 99 районів, де на осінь 2019 року немає жодної об'єднаної громади і де належить ще проводити вибори. У вже існуючих ОТГ створено 123 центри надання адміністративних послуг, перелік яких збільшується з кожним днем.

Також слід зауважити, що субвенції відіграють важливу роль у фінансуванні ОТГ. Субвенція – це своєрідна форма грошової допомоги ОТГ із державного бюджету, яка призначена для конкретно визначеної цілі.

Власюк О. С. відзначає, що у 2016 р. на державну підтримку розвитку регіонів було передбачено близько 6 млрд. грн.: 3 млрд. грн. – кошти ДФРР; 1 млрд. грн. – субвенція для розвитку інфраструктури об'єднаних територіальних громад; 1,94 млрд. грн. – субвенція на заходи соціально-економічного розвитку окремих територій, причому ці субвенції є новим фінансовим джерелом [3].

Субвенції повинні розподілятися за чіткою формулою й використовуватися для посилення економічної спроможності.

Важливим фактором успіху реформи є громадський аналіз та підтримка українського народу.

В Україні дуже нерівномірний адміністративно-територіальний поділ: 490 районів, які дуже різні за площею та чисельністю.

Наприклад, у Тячівському (Закарпатська область) та Харківському районах проживає понад 170 тисяч мешканців, у той час як у Великобілозерському (Запорізька область), Коломацькому (Харківська область) та Поліському (Київська область) – менше 10 тисяч осіб; площа Овруцького району Житомирської області (понад 3 000 кв. км) перевищує площу Герцаївського району Чернівецької області (трохи більше 300 кв. км) в 10 разів [7].

Разом з цим, не дивлячись на таку різницю, повноваження органів влади були однакові. Отже, реформування цих рівнів має вплинути на рівномірний розвиток громад.

Головними, хто контролюватиме владу на місцях, є самі люди. В законі про місцеве самоврядування обов'язковими нормами є залучення мешканців – членів громад – до роботи спільно.

29 січня 2019 року у Києві пройшла значна подія. Серед багатьох об'єднаних територіальних громад (ОТГ) України були відзначені й нагороджені лідери бюджетної прозорості «Кришталь року». Нагороду отримали 9 міст і 11 ОТГ України, у яких за особливою методикою та 34 критеріями, перевірялася відкритість і доступність фінансової діяльності. Для пост-радянських країн, у яких витрати державного бюджету прості люди перевірити не могли, це – революційні зміни. На думку автора, саме цей факт – прозорість бюджету – змінює відношення людей до реформи децентралізації в Україні. Методика оцінювання та визначення індексу відкритості місцевого бюджету було розроблено Фондом «Східна Європа» спільно з Громадським партнерством «За прозорі місцеві бюджети!» у співпраці з Асоціацією міст України за фінансової підтримки Європейського Союзу.

Отже, децентралізація не лише ефективний механізм регулювання, а й шлях до ефективного функціонування й сталого розвитку віддалених районів. Чим сильнішою буде громада, тим сильнішим буде місцеве самоврядування. Отже громади, які на даному етапі лише розвиваються, мають великий потенціал щодо розвитку. Велика кількість районів (490) мають змогу рівномірно розвиватися. Державна підтримка регіонів та субвенції ОТГ роблять це можливим, а прозорість бюджету викликає довіру людей до влади.

Висновки. Головна мета в тому, щоб Україна стала сучасною, сильною, правовою державою, в якій усі сфери життя досягають високого рівня, а суспільство об'єднане цінностями особистих прав і свобод, взаємоповаги, миру й гідності. Ми повинні стати

державою, у якій би рівень життя людей у центральних великих містах і віддалених від центру містах зблизився. Україну «без периферій» можна назвати мрією кожного українця. На шляху здійснення цієї мрії перед владою ще багато законотворчої роботи.

Подальші дослідження в цьому напрямку будуть спрямовані саме на прийнятті законів в Конституції, щоб закріпити чисті й прозорі правила життя, від дій яких для корупції в ОТГ не буде місця. Результати дослідження можуть бути використані не лише для України, але й для досвіду інших країн пострадянського простору.

Conclusions. The main goal for Ukraine is to become modern, strong, legislative state where high living standards are reached in all spheres, and society is united by the values of personal rights and freedoms, mutual respect, peace and dignity. We should build the state where the living standard of people in big cities and back country cities are closer. Ukraine «without outskirts» can be called the dream of every Ukrainian, and in order to make this dream true there is much legislative work to do for authorities.

Further research in this area will be aimed at the adoption of the Constitution laws, in order to establish clear and transparent rules of life which make corruption in ITC impossible. The results of the investigations can be used not only for Ukraine but also for the experience of other post-Soviet states.

Список використаної літератури

1. Беззубко Л. В., Беззубко Б. І. Удосконалення фінансового механізму діяльності об'єднаних територіальних громад. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2016. № 2. С. 72–81.
2. Бикадорова Н. О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування. Економічний вестник Донбасса. 2010. № 2 (20).
3. Власюк О. С. Соціально-економічний розвиток регіонів України в умовах децентралізації влади: виклики, загрози, нові механізми. Регіональна економіка. 2016. № 3. С. 5–9.
4. Данилишин Б. М., Пилипів В. В. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України. Регіональна економіка. 2016. № 1. С. 5–11.
5. Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/>.
6. Open Budget. URL: <https://openbudget.gov.ua/?month=8&year=2019&budgetType=NATIONAL>.
7. Паспорт реформи децентралізації. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/57-rasport-reformi-decentralizatsiya-zagalniy.pdf>.
8. Сало Т. В. Децентралізація фінансової системи: стан та оцінка рівня в Україні. Ефективність державного управління. 2013. № 35. С. 324–330.
9. Субботович Ю. Бюджетна децентралізація та зміцнення фінансів органів місцевого самоврядування. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка. 2012. № 132. С. 44–46.
10. Цурканова І. О. Сутність та особливості централізації та децентралізації органів влади в Україні. Наукові праці. Політологія. 2012. № 197.

References

1. Bezzubko L. V., Bezzubko B. I. Udoskonalennia finansovoho mekhanizmu diialnosti obiednanykh terytorialnykh hromad. Visnyk Natsionalnogo universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Serii: Derzhavne upravlinnia. 2016. No. 2. P. 72–81.
2. Bykadorova N. O. Finansova detsentralizatsiia mistsevoho samovriaduvannia. Ekonomycheskyi vestnyk Donbassa. 2010. No. 2 (20).
3. Vlasiuk O. S. Sotsialno-ekonomichnyi rozvytok rehioniv Ukrainy v umovakh detsentralizatsii vlady: vyklyky, zahrozy, novi mekhanizmy. Rehionalna ekonomika. 2016. No. 3. P. 5–9.
4. Danylyshyn B. M., Pylypiv V. V. Detsentralizatsiia u krainakh YeS: uroky dlia Ukrainy. Rehionalna ekonomika. 2016. No. 1. P. 5–11.
5. Detsentralizatsiia. URL: <https://decentralization.gov.ua/>.
6. Open Budget. URL: <https://openbudget.gov.ua/?month=8&year=2019&budgetType=National>.
7. Pasport reformy detsentralizatsii. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/57-pasport-reformi-decentralizatsiya-zagalniy.pdf>.
8. Salo T. V. Detsentralizatsiia finansovoi systemy: stan ta otsinka rivnia v Ukraini. Efektyvnist derzhavnogo upravlinnia. 2013. No. 35. P. 324–330.
9. Subbotovych Yu. Biudzhethna detsentralizatsiia ta zmitsnennia finansiv orhaniv mistsevoho samovriaduvannia. Visnyk Kyivskoho natsionalnogo universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Ekonomika. 2012. No. 132. P. 44–46.
10. Tsurkanova I. O. Sutnist ta osoblyvosti tsentralizatsii ta detsentralizatsii orhaniv vlady v Ukraini. Naukovi pratsi. Politolohiia. 2012. No. 197.