

УДК 246.2(3)

DOI <https://doi.org/10.32782/app.v71.2023.4>

О. Ю. Кравчук

orcid.org/0000-0001-7802-1934

кандидат політичних наук,

доцент кафедри психології, філософії, соціально-гуманітарних дисциплін

Національного університету кораблебудування

імені адмірала Макарова

Л. В. Матвієнко

orcid.org/0000-0001-8932-5757

кандидат історичних наук,

доцент кафедри психології, філософії, соціально-гуманітарних дисциплін

Національного університету кораблебудування

імені адмірала Макарова

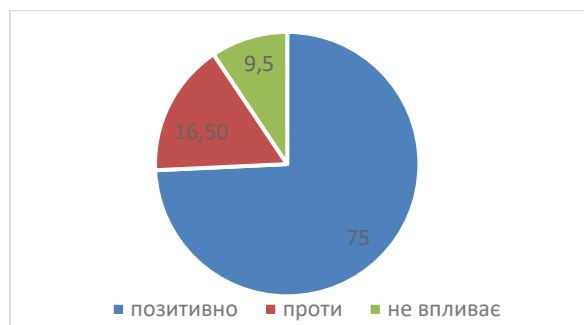
ПЕРСПЕКТИВИ ТА ШЛЯХИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВИ

На сьогодні питання децентралізації є надзвичайно актуальним в сучасному суспільстві, що зумовлено тим, що сьогодні державотворення в Україні характеризується інтенсивним пошуком найбільш оптимальної моделі державного устрою країни. Адже необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення балансу між загальнодержавними інтересами та інтересами населення регіонів і територіальних громад.

Передача повноважень із центру на місця здійснюється шляхом децентралізації, що дозволяє привести послуги, які надає держава, у відповідність із потребами і запитам населення. Перехід до децентралізації – це, свого роду «глобальний зсув влади», що звільняє індивіда від державної опіки і дозволяє будувати демократію знизу догори. Оскільки для процесу демократичного розвитку дуже важливий зворотний зв'язок між владою і людиною – поінформованість громадян про дії влади та поінформованість влади про реальні потреби конкретного громадянина, то природно, що здійснити це найлегше на базовому рівні влади – місцевому, де громадяни і представники влади живуть поруч.

Емпіричне дослідження рівня сприйняття населенням реформи децентралізації країни (на прикладі Миколаївської області) а вторами статті було проведено у січні-лютому 2023 р. на території Миколаївської області. Опитано 500 респондентів, які проживають у 10 населених пунктах області.

1. На питання, чи децентралізація влади спроможна змінити становище в країні, позитивно відповіло 74% опитаних експертів, 16,5% – висловились проти, а 9,5% опитаних дотримуються думки, що цей процес ніяк не впливає на корупцію.



2. 81% опитаних вважає, що необхідно створювати умови для продовження процесу децентралізації в країні, а 19% – вважають, що непотрібно продовжувати цю реформу.



3. Треба зазначити, що 66% респондентів вважає, що процес децентралізації влади є одним з методів боротьби з корупцією, 21% – висловились проти, а 13% – не дали відповіді на питання.



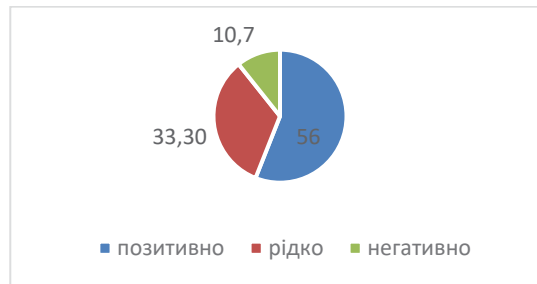
4. На питання, з яких джерел Ви дізнались про даний термін,

- Через засоби масової інформації(газети, радіо, телебачення) – 79,3%
- Шляхом наукової діяльності (лекції, семінари, конференції) – 17,4%
- З оточення (батьки, друзі, колеги) – 3,3%



5. На питання, чи чули Ви термін «децентралізація» до 2014 року, позитивно відповіли 56% опитаних, 33.3% зазначили, що чули цей термін дуже рідко, останні 10,7% відповіли негативно.

Наведенні результати опитування дають можливість зробити висновок, що у 2023 році населення більш довірливо та позитивно ставиться до процесу децентралізації, вбачаючи в ньому одну з перспектив зменшити рівень корупції в суспільстві, покращити умови забезпечення кожного з регіонів країни «по вертикалі».



Для порівняння наведено результати опитування, проведеного Всеукраїнського громадською організацією «Асоціація сприяння самоорганізації населення». Респонденти зазначали, що на бажання створити громаду в тій чи іншій конфігурації впливали перш за все такі чинники: а) розташування сіл та природні ресурси; б) наявність інфраструктури (стан доріг, транспортне сполучення, медичні заклади); в) економічна спроможність (наявність прибуткових об'єктів на території) (2).

На локальному рівні були помітні зволікання з об'єднанням чи спротив жителів місцевих громад реформі, причиною чого, на нашу думку, були такі фактори:

1). **Економічний** – викликаний імовірним зниженням фінансових можливостей конкретного населеного пункту внаслідок його об'єднання з іншими громадами, небажанням ділитися фінансовими та матеріальними ресурсами із біднішими селами. Тобто, громади, котрі мали джерела наповнення своїх бюджетів (місцеві акцизи, кошти від оренди землі), вкрай неохоче погоджувалися на об'єднання з тими населеними пунктами, які таких джерел не мали.

2). **Психологічний фактор** – очікування катастрофи (небезпека закриття бюджетних установ та підприємств, втрата робочих місць, занепад периферійних сіл), недовіра до центральної та місцевої влади, страх перед новим, зневіра, нерозуміння перспектив у цілому (Куйбіда, 2011, с. 47).

Причинами повільного об'єднання громад були такі прояви суспільної кризи, як бідність населення та пов'язаний з нею низький рівень критичного мислення, недостатня поінформованість і погана комунікація між народом та владою. Наведений перелік призвів до появи у суспільній свідомості низки побоювань, пов'язаних з децентралізацією, які, врешті-решт, стали факторами сповільнення темпів реформи:

а) страх, що внаслідок об'єднання населених пунктів у одну громаду відбудеться зменшення об'єктів соціальної сфери (об'єднання/закриття шкіл, дитячих садочків, амбулаторій та сільських рад);

б) страх перед посиленням локальних еліт, коли «не буде сілради – не буде села, а місцеві «князьки» чинитимуть беззаконня» (4). Згідно із даними соціопитувань такого сценарію побоювалося 21,0% респондентів у листопаді 2014 р., 26,8% – у 2016 р., 28,7% – у 2017 р., 22,7% – у 2018 р. та 29,7% – у 2021 р. (Куйбіда, 2011, с. 47);

в) страх перед скороченням населення і зникненням малих населених пунктів, уявлення децентралізації як своєрідного «акту геноциду, спрямованого на винищення українського села» (4). Такі побоювання були поширеним явищем. Згідно із даними соціологічних опитувань, у листопаді 2014 р. на депопуляцію в якихось районах як негативний очікуваний наслідок реформи децентралізації вказувало 8,1% опитаних, 2016 р. – 14,7%, 2017 р. – 15,9%, а у 2018 р. та 2020 р. їх кількість становила близько 22% (2).

Значною мірою на темпи здійснення реформи та об'єднання територіальних громад впливали пасивність і байдужість місцевих жителів, корені якої крились у недовірі до органів влади, переконанні, що вони мало впливають на неї. Так, за результатами соціологічного дослідження у міських громадах України, проведеного у листопаді 2015 р., абсолютна більшість жителів міст була незадоволена поточним рівнем свого впливу на рішення влади у власних населених пунктах – таких виявилось 74%, тоді як лише 9% були безумовно або швидше задоволені таким впливом (Куйбіда, 2011, с. 48). До причин повільного об'єднання громад відносимо і менталітет місцевого населення, мешканці займали вичікувальну позицію, лише спостерігаючи за досвідом досягнень/невдач інших.

3). **Географічний фактор** – пов'язаний із погіршенням доступу місцевого населення до соціальних послуг унаслідок збільшення відстані до центру їх надання.

4). **Екологічний фактор** – був однією з важливих перепон на шляху приєднання сіл до міських ОТГ. Органи місцевого самоврядування сіл та селищ здебільшого вважали, що для міст таке приєднання розширює можливості безперешкодного виведення шкідливих та небезпечних виробництв за свої межі (відкриття нових звалищ для захоронення твердих побутових відходів, будівництво заводів з їх переробки тощо). Своєю чергою, для сіл та селищ це могло спричинити погіршення екології на їх території та прискорення скорочення населення, а також до знищення рекреаційних зон за межами міст.

За даними опитування, проведеного в рамках дослідження участі громадськості у процесах об'єднання та розвитку територіальних громад (проводилося у 2016 р. у шести областях – Волинській, Дніпропетровській, Львівській, Миколаївській та Одеській), 41% респондентів вважав, що опору об'єднанню в їх громадах не було, натомість 33% зазначили, що в їх громадах відчувався супротив об'єднанню, а 26% – що відчувався супротив з боку представників місцевої влади, як районної, так і сільської та селищної, при цьому проти об'єднання виступали як окремі можновладці, так і цілі ради.

Представники наукового та експертного середовища, аналізуючи темпи здійснення реформи децентралізації, наголошували на тому, що причини його уповільнення часто крилися у позиції регіональної та місцевої політичних еліт.

Реформа децентралізації в Україні передбачає комплексне стимулювання регіонів до фінансової автономії, пошуку додаткових власних ресурсів, активізацію внутрішнього потенціалу розвитку регіонів (Куйбіда, 2011, с. 49).

Аналіз чинного законодавства й часу прийняття законів України за обраною проблематикою вказує на доцільність розмежування окремих етапів у розвитку децентралізації як правового явища.

Сучасний період, що бере свій початок від 2014 року, це період активного впровадження реформ децентралізації публічної влади. Цей період має такі характерні риси:

- 1) реалізація на практиці концептуальних засад реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні;
- 2) вироблення механізму створення, функціонування, фінансування та співробітництва територіальних громад;
- 3) розроблення стратегій регіонального розвитку та регіональної політики;
- 4) удосконалення адміністративно-територіального устрою;
- 5) розширення царини адміністративних послуг;
- 6) подальший розвиток та збалансування чинного законодавства щодо питань здійснення реформ в адміністративній, політичній, соціальній, економічній сферах тощо;
- 7) формування пріоритетного завдання, що полягає у становленні громадянського суспільства.

Аналіз і систематизація чинних нормативно-правових актів, що в сукупності становлять правове забезпечення реформ децентралізації публічної влади в Україні, дає підстави для формування висновку про те, що чинна нормативно-правова база хоч і є основою для реалізації реформ децентралізації, однак залишає невирішеними та неузгодженими багато питань, які потребують законодавчого регулювання. Зокрема, щодо оптимізації повноважень місцевих органів виконавчої влади, запровадження інституту префектів, Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» та інших. Це, в свою чергу, зумовлює виникнення низки проблем у ході запровадження реформ децентралізації публічної влади в Україні. В той же час значна кількість нормативно-правових актів у сфері забезпечення реалізації публічної влади на місцях мають як наслідок нечітке розуміння процесу децентралізації і посадовими особами органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, і звичайними громадянами.

Отже, розвиток місцевого самоврядування в умовах децентралізаційних процесів, має починатись з вдосконалення нормативної основи місцевого самоврядування та поетапного вивільнення місцевих державних адміністрацій від виконавчо-розпорядчих функцій та передачі їх до рад з наступною ліквідацією останніх.

Також, потребують вдосконалення конституційно-правові основи щодо узгодження окремих правових приписів Конституції України, органічного закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших нормативно-правових актів з приводу вирішення питань адміністративно-територіального устрою. Оскільки в Україні станом на сьогодні відсутнє чинне законодавство, яке б регулювало механізм утворення, реєстрації та перетворення адміністративно-територіальних одиниць, то в умовах проведення реформ децентралізації необхідно законодавчо унормувати розуміння системи адміністративно-територіального устрою та визначити засади її побудови, враховуючи принцип децентралізації.

Існуюча система територіальної організації влади занадто громіздка, вимагає значних коштів для свого утримання, надмірно централізована, припускає дублювання функцій, притаманних органам місцевого самоврядування. Вона не адаптована до сучасних методів надання адміністративних послуг, зокрема, інформаційно-комунікаційних технологій. Зазначені недоліки вимагають певного часу для реорганізації, але без таких змін, ми не зможемо говорити про повноцінність запровадження реформи.

Наступним кроком має стати залучення до управління новоствореними ОТГ висококваліфікованих спеціалістів. Низька якість кадрового складу була пов'язана з тим, що більшість об'єднаних громад утворена винятково з сіл, які не можуть забезпечити співробітникам ОМС конкурентну зарплату та високі стандарти життя. Дається взнаки і невисока кількість осіб з вищою освітою серед службовців місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад (не більше двох третин). Недостатній рівень кваліфікації кадрів частково пов'язаний із поширеною у дореформений час жорсткою централізацією прийняття управлінських рішень, що, наприклад, не вимагало від бухгалтерів у сільських радах досконалого знання Бюджетного кодексу, оскільки бюджети зазвичай їм надходили з районного рівня (Весперіс, 2018, с. 49).

Однією з проблем є й те, що більшість фахівців – люди пенсійного та передпенсійного віку, яким немає заміни. На заваді нормальній роботі органів місцевого самоврядування стоїть і відсутність фахівців, які належно володіють іноземною мовою, хоча б для написання проектних заяв.

Необхідною складовою механізму сприяння децентралізації має бути постійна комунікація між владою та громадянами. Адже, саме відсутність обізнаності громадян з новим процесом, з моменту його впровадження стала нагальною проблемою. Як показали соціологічні опитування, громадяни України мали доволі низьку поінформованість про особливості реформи децентралізації (див. рис. 1).

У 2014 р. про урядову ініціативу з децентралізації, яка передбачала передачу більшої кількості повноважень органам місцевого самоврядування, чули 68% респондентів: 15% з них добре знали про неї, а 53% – щось чули. Нічого не чули про це або не змогли відповісти – 32% опитаних (Куйбіда, 2011, с. 16).

Станом на серпень 2016 р., більш ніж через два роки після старту реформи, третина українців нічого про неї не знала, 12% – добре знали про неї, а 54% – щось про неї чули.

У 2017 р. тільки 20% респондентів відповіли, що добре володіють інформацією про ініціативи влади щодо децентралізації, 62% опитаних – щось чули про них, 18% респондентів – не володіли такою інформацією взагалі. Соціологічне дослідження, проведене в серпні 2018 р., показало, що порівняно з попереднім роком рівень обізнаності українців у питаннях децентралізації дещо знизився: добре знали, у чому полягає реформа, трохи більш ніж 16%, ще 60% «щось чули» про децентралізацію, не знали нічого про неї близько 23% (Куйбіда, 2011, с. 45).

На думку В. Куйбіди, однією з причин, чому люди недостатньо володіли інформацією про децентралізацію, є політика ЗМІ, а саме – їхня недостатня увага до процесу реформ.

В умовах децентралізації влади значимість місцевих бюджетів зростає, оскільки вони відіграють важливу роль у фінансуванні делегованих повноважень органів місцевого самоврядування та у виконанні покладених на них функцій, спрямовані не лише на забезпечення розподілу дохідних джерел між бюджетними програмами, а й сприяють ефективності функціонування суб'єктів господарювання та соціально-економічному розвитку територій загалом. В Україні місцеві бюджети є соціально спрямованими, що зумовлено значними обсягами розподілу фінансових ресурсів на фінансування установ освіти, охорони здоров'я, соціально-

го захисту та соціального забезпечення, житлово-комунального господарства при незначному рівні фінансування економічних і екологічних статей витрат.

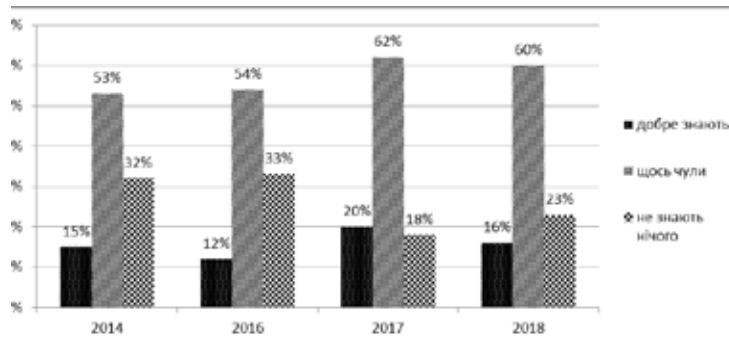


Рис. 1. Рівень поінформованості населення про реформу Децентралізації у 2014–2018 рр., %

Обраний Україною курс на бюджетну децентралізацію управління відводить органам місцевого самоврядування нову роль у розвитку територій та вимагає створення фінансово стійких місцевих бюджетів.

Слід наголосити на тому, що ситуація, яка склалася на сьогоднішній день у сфері фінансового забезпечення розвитку територій, свідчить, про те, що заходи здійснені в процесі реформування бюджетної сфери, не привели до фінансової міцності та самостійності органів місцевого самоврядування.

Власні доходи місцевих бюджетів хоч і мають позитивну динаміку до зростання швидшими темпами ніж до початку процесів її проведення, однак і надалі вони значно залежать від трансфертів. Так, якщо у 2017 р. їх обсяг у порівнянні з 2014 р. зріс на 68,8% то з трансфертами це зростання становило 116,7%. Однак, порівнюючи 2017/2016 рр. слід відзначити зниження темпів зростання власних доходів. За підсумками 2018 р. вони становитимуть понад 230 млрд грн, тобто їх зростання знову ж таки буде незначним у порівнянні з 2017 р.

Отже, можемо зробити висновки, що на сьогодні збільшення джерел формування доходної бази місцевих бюджетів забезпечується за рахунок передачі їм окремих доходів з державного бюджету: 100% плати за надання адміністративних послуг, 100% державного мита, 10% податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки, а також до місцевих бюджетів зараховано 80% екологічного податку, який раніше складав – 35%. На місцевому рівні запроваджений також і новий акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання в сфері роздрібної торгівлі підакцизних товарів за ставкою 5% від їх вартості.

Література

- Весперіс С. З. (2018) Децентралізація: проблеми новосформованих об'єднаних територіальних громад. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Вип. 19, част. 1. С. 46–50.
- Децентралізація: результати, виклики та перспективи. Проміжний звіт. URL: <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-rezulbtati-vikliki-i-perspektivi>
- Куйбіда В. С. Організаційно-правові аспекти місцевого самоврядування в Україні. Вища шк. політ. лідера. К.: Ун-т «Україна», 2011. 158 с.
- Шульц Л. Механізми реалізації регіональної політики: оцінка ефективності та напрями удосконалення. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України». Львів, 2018. 205 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).

References

- Vesperis S. Z. (2018) Detsentralizatsiia: problemy novosformovanykh obiednanykh terytorialnykh hromad. [Decentralization: problems of newly formed united territorial communities.] *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*, vol. 19, no.1. pp. 46–50.
- Detsentralizatsiia: rezultaty, vyklyky ta perspektyvy. Promizhnyi zvit. URL: <https://dif.org.ua/detsentralizatsiya-rezulbtati-vikliki-i-perspektivi>

Kuibida V. S. (2011) Orhanizatsiino-pravovi aspekty mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. [Organizational and legal aspects of local self-government in Ukraine]. Vyshcha shk. polit. lidera. K.: Un-t «Ukraina», 158 p.

Shults L. (2018) Mekhanizmy realizatsii rehionalnoi polityky: otsinka efektyvnosti tanapriamy udoskonalennia: monohrafiia. [Mechanisms of implementation of regional policy: evaluation of effectiveness and areas of improvement]. «Instytutrehionalnykh doslidzhen imeni M. I. Dolishnoho NAN Ukrainy». Lviv., 205 pp. (Seriia «Problemy rehionalnoho rozvytku»).

Анотація

Кравчук О. Ю., Матвієнко Л. В. Перспективи та шляхи реалізації процесу децентралізації держави. – Стаття.

Досліджено особливості реформи децентралізації в країні, що проходить в кілька етапів та має певні особливості, перспективи та труднощі.

Теоретичний аналіз процесу децентралізації на прикладі регіону дозволив дійти висновку, що він є досить складним та пролонгованим у часі, який залежить від багатьох факторів.

В роботі наголошується, що реалізація цієї ідеї в Україні повинна бути виваженою і враховувати особливості розвитку суспільних та державних інститутів, що сформувались у нашій країні.

В роботі наголошується на тому, що з впровадженням реформи фінансової децентралізації збільшення наповненості місцевих бюджетів стало можливим завдяки розширенню повноважень і підвищенню зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, реалізації заходів щодо залучення додаткових резервів їх наповнення та підвищення ефективності адміністрування податків і зборів.

Посилення впливу органів місцевого самоврядування на соціально-економічні процеси в регіоні можливе лише за умови достатнього обсягу фінансових ресурсів, які знаходяться в їх розпорядженні.

Зроблено висновок, що у місцевої влади є можливість за рахунок боротьби з нелегальним виробництвом, а також контрабандою підакцизних товарів здійснювати наповнення власних бюджетів. Однак, збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів наразі не дають їм змоги бути фінансово самодостатніми. Тобто органи місцевої влади мають у своєму розпорядженні додатковий фінансовий ресурс який має спрямовувати на розвиток територій. В цілому слід відзначити, що значна залежність місцевих бюджетів від зовнішніх трансфертів негативно впливає на своєчасність та якість соціальних та інших послуг, фінансування яких здійснюється за рахунок бюджетних коштів, а також гальмує планування та реалізацію інфраструктурних та інших проєктів розвитку.

Ключові слова: децентралізація, виклики, перспективи, регіон, державний інститут, державний бюджет.

Summary

Kravchuk O. Yu., Matvienko L. V. Prospects and ways of implementing the process of state decentralization. – Article.

Peculiarities of the decentralization reform in the country, which takes place in several stages and has certain features, prospects and difficulties, are studied.

The theoretical analysis of the decentralization process on the example of the region allowed us to come to the conclusion that it is quite complex and prolonged in time, which depends on many factors.

The work emphasizes that the implementation of this idea in Ukraine should be balanced and take into account the peculiarities of the development of social and state institutions that have formed in our country.

The paper emphasizes that with the implementation of the reform of financial decentralization, the increase in the filling of local budgets became possible thanks to the expansion of powers and the increased interest of local self-government bodies in increasing revenues to local budgets, implementing measures to attract additional reserves to fill them, and improving the efficiency of tax and fee administration.

Strengthening the influence of local self-government bodies on socio-economic processes in the region is possible only if there is a sufficient amount of financial resources at their disposal.

It was concluded that local authorities have the opportunity to fill their own budgets by fighting against illegal production, as well as smuggling of excise goods. However, the increase in tax revenues to local budgets currently does not allow them to be financially self-sufficient. That is, local authorities have at their disposal an additional financial resource that should be directed to the development of territories. In general, it should be noted that the significant dependence of local budgets on external transfers negatively affects the timeliness and quality of social and other services, which are financed from budget funds, and also inhibits the planning and implementation of infrastructure and other development projects.

Key words: decentralization, challenges, prospects, region, state institute, state budget.