

УДК 338:332

Степанюк Н. А.

Рівненський обласний інститут післядипломної педагогічної освіти

РИЗИКИ ТА ЗАГРОЗИ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
ДЛЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано основні ризики та загрози проведення реформи децентралізації в Україні. Автор підкреслює позитивні наслідки для розвитку національної економіки процесу розширення повноважень органів місцевого самоврядування. Водночас проведено дослідження показує важливість урахування основних ризиків та загроз процесів децентралізації та впровадження заходів для їх виявлення і запобігання.

Ключові слова: децентралізація, ризики, загрози, органи місцевого самоврядування, територіальні громади, національна економіка.

Постановка проблеми. У сучасному економічному середовищі у зв'язку з розвитком та глобалізацією ринкових відносин все більш актуальним стає питання розвитку національного господарства окремих економічних регіонів. Тривалий час регіональні підходи до економічних відносин ігнорувалися, хоча саме вони відіграють вирішальну роль у соціальних та економічних перетвореннях у країні.

Децентралізація національної економіки сьогодні проголошена головним завданням реформування системи державного управління в Україні. Це офіційно затверджено прийнятим курсом на децентралізацію, на пошук оптимальних підходів для вирішення питань правового, організаційного, фінансово-економічного, ресурсного та методологічного характеру, тобто формування і функціонування нових підходів до управління у межах регіону. За цих умов політика децентралізації має бути спрямована на створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів як основи для динамічного та ефективного розвитку держави.

Звичайно, все нове має неоднозначний характер, саме тому для України найважливішою є переорієнтація економіки регіонів на інноваційну модель розвитку. До головних чинників економічного зростання в регіонах можна віднести структурні процеси та зміни, реформи і людські ресурси, за яких регіони можуть регулювати свій потенціал та у результаті максимально збільшувати свій внесок у національну економіку, забезпечивши нарощування конкурентних переваг на регіональному, національному та світовому ринках.

Поряд із цим важливим є і врахування ризиків під час проведення децентралізації та розроблення механізмів протидії можливим негативним змінам. Ці питання потребують більш глибоких досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність децентралізації зумовила широку активність науковців в обговоренні та пошуках підходів до розв'язання проблемних питань. Варто виокремити праці таких авторів, як В.Б. Авер'янов [1], І.А. Грицяк [2], Т.Л. Миронова [3], Н.Р. Нижник [4], А.Ф. Ткачук [5], В.М. Шаповал [6] та ін. У цих роботах досліджуються сутність та зміст децентралізації як явища, процесу та напрямку реформування публічної влади, докладно аналізуються закордонний, у тому числі європейській досвід, обґрунтовуються пропозиції з підвищення ефективності та результативності діяльності системи влади в Україні. Серед вітчизняних та зарубіжних дослідників, праці яких відіграють важливу роль у вивченні цієї проблематики, відзначимо таких як О. Власюк [7], Б. Данилишин [8], Ч. Тібо [9], Р. Масгрейв [10], В. Оутс [11] та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Безумовно, і в подальшому доцільним є вивчення підходів до проведення децентралізації з урахуванням змінного середовища в політичному та соціально-економічному житті України. Особливу актуальність вбачаємо в дослідженні ризиків та загроз проведення децентралізації.

Метою статті є дослідження реформи децентралізації в регіонах та визначення ризиків впливу на розвиток національної економіки. Основним завданням статті є аналіз сучасного стану впровадження децентралізації в Україні, вивчення ризиків та загроз від запровадження реформи та пошук шляхів їх подолання.

Виклад основного матеріалу. Аналіз сучасних показників соціально-економічного розвитку України свідчить, що держава потребує докорінних змін у всіх напрямках її існування. Особливістю 2017 року стало інтенсивне впровадження низки реформ, а саме територіальної, управлінської, бюджетної, правової та інших. Хоча варто зазначити, що повна децентралізація влади з досягненням її основної мети, якою є формування самостійних і дієздатних територіальних громад, – процес тривалий і багатогранний.

Україна знаходиться на початку цього шляху. Побудова місцевого самоврядування, спроможного ефективно вирішувати місцеві питання, впроваджувати підходи до розбудови території, залучати інвестиції, залежить від свідомості громадян, адже центральна влада, як показав досвід багатьох років, цього зробити не здатна.

Метою проведення реформи є суттєве підвищення якості життя громадян в країні за рахунок створення умов для розвитку територіальних громад як самостійних і дієздатних об'єднань, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення та розширення можливостей у доступності якісних соціальних і адміністративних послуг. Тому сьогодні залишається актуальним завданням визначення та запровадження в Україні власної моделі децентралізації в управлінні, яка дасть змогу досягти значно більшого рівня ефективності публічного управління для забезпечення громадян необхідною кількістю та якістю соціальних і адміністративних послуг [12, с. 210].

Водночас під час дослідження децентралізації багато науковців підкреслюють важливість пошуку балансу централізації і децентралізації як необхідності забезпечення ефективної діяльності органів місцевої влади та центральної влади. Серед причин, які спонукають до передачі більшого обсягу повноважень органам місцевого самоврядування, фахівці виділяють більший рівень

ефективності і підзвітності органів місцевого самоврядування, кращі перспективи місцевого розвитку, а також упровадження демократії та захист прав людини.

Ключовими аспектами реформи децентралізації є передача частини повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування як засіб урахування інтересів населення; при цьому передача цих повноважень має супроводжуватися передачею необхідних ресурсів і наданням права органу місцевого самоврядування приймати рішення з урахуванням місцевих особливостей; передача повноважень має здійснюватися на основі принципу субсидіарності – передачі повноважень на максимально близький до громадянина рівень управління, здатний виконати це повноваження ефективніше, ніж інші органи.

Передача повноважень обов'язково має супроводжуватися одночасним збільшенням контролю за діяльністю та відповідальністю цих органів. Зміцнення позицій місцевого самоврядування в Україні має підвищити відповідальність перед громадянами, сприяти забезпеченню належного рівня життя громадян та зростанню економіки загалом.

Досліджуючи реформу децентралізації, ми виявили, що більшість науковців досліджують її лише в напрямі переваг. Розглядаючи переваги реформи, не варто забувати і про значні ризики цього процесу. Звичайно, європейський досвід показує зростання добробуту країни під час проведення децентралізації, але значною є проблема у підходах до цього процесу українців (низька активність громадян, їхнє небажання брати відповідальність на себе і приймати рішення, звичка, що все вирішується центральним органом тощо).

Таке ставлення громад приводить до керування процесом децентралізації «зверху», облас-

ним керівництвом. Такі моделі поведінки були закладені за часів Радянського Союзу і сьогодні вимагають серйозної роботи з населенням. Тому для просування реформи потрібно пояснювати переваги нового устрою не тільки представникам влади, а й самим членам громад. Крім цього, варто чітко усвідомлювати і за можливості передбачати та уникати ризиків у процесі децентралізації (табл. 1). Ми вважаємо, що результат розважливого впровадження реформи автоматично вплине на розвиток економіки України та підвищення добробуту населення.

Розкриємо основні моменти, що відносяться до ризикової частини реформи децентралізації (табл. 1):

1. Сучасна територіальна організація є недосконалою і потребує реформування, що і підкреслюється впродовж усього часу існування України як незалежної держави. Межі адміністративно-територіальних утворень лишаються нечіткими; як правило, вони встановлюються і змінюються на підставі розроблених землепорядними організаціями проектів землеустрою.

2. У процесі проведення реформи в будь-якому разі виникне соціально-економічна диференціація на багатші та бідніші громади. Ризик цього явища постійно зростає з надходженням ресурсів у об'єднані громади, що залишає далеко позаду ті громади, котрі зволікають з об'єднанням. Так, сума державної субвенції для формування й утримання інфраструктури громад була в 2016 і 2017 році незмінною, а от кількість громад, котрі претендують на отримання цих грошей, постійно збільшується. У 2018 році відносини з державним бюджетом матимуть 1288 місцевих бюджетів: 24 обласні бюджети, 148 бюджетів міст обласного значення та бюджет м. Києва, 450 районних бюджетів та 665 бюджетів об'єднаних територіальних громад [13].

Таблиця 1

Деякі ризики реформи децентралізації та заходи запобігання їм

№ з/п	Ризики та загрози	Заходи
1.	Труднощі та непорозуміння, які виникають під час перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць під час укрупнення територіальних громад.	Прийняття Закону про адміністративно-територіальний устрій, розроблення Стратегії розвитку територій.
2.	Розрив між громадами (соціально-економічний стан громади).	Спочатку субвенції та дотації з державного бюджету, а з часом – перехід на самофінансування.
3.	Неефективна або відсутня система належного нагляду і контролю.	Розроблення чіткої стратегії розвитку громади та чіткий контроль за ефективним досягненням поставлених завдань.
4.	Загострення проблем бюджетної системи та міжбюджетних відносин	Законодавчо закріпити всі види міжбюджетних відносин. Розробити методичні рекомендації для допомоги в розподілі фінансових ресурсів у територіальних громадах.
5.	Недосконале і нестабільне законодавство.	В частині децентралізації розмежування повноважень має бути закріплено законодавчо.
6.	Нечітко визначене коло повноважень.	
7.	Етапи реформи.	Розробити й оприлюднити стратегічний план проведення реформ у кожній сфері народного господарства.
8.	Низька кваліфікація людей, які працюють в об'єднаних громадах.	Проведення курсів підвищення кваліфікації і тематичних занять. Створення науково-педагогічної системи роз'яснення нових правил та підходів в умовах децентралізації.
9.	Корупція в місцевих органах влади.	Створення систем, які виключають зустрічі з чиновниками (прозорі аукціони, електронна система закупівель, система безконтактних адміністративних послуг, створення центрів надання адміністративних послуг у громадах).
10.	Утвердження на місцевому рівні ідей та інтересів, які суперечать загальнонаціональним інтересам. Можлива втрата країною території.	Надання можливостей для власної ідентифікації місцевості. Контроль за розширенням повноважень національних меншин та територіальних об'єднань.

Джерело: розроблено автором

3. Недостатній контроль за законністю діяльності органів місцевого самоврядування та неефективна судова і правоохоронна система можуть негативно вплинути на реформу децентралізації та формують ризики її дискредитації в очах громади. Створення інституту префектів загальмувалося через зупинку конституційної реформи у сфері децентралізації, а з прокуратури наглядові функції вже було знято. Це створює додаткові ризики порушення закону в процесі проведення реформ на місцевому рівні.

4. Нові підходи у формуванні міжбюджетних відносин, розподілі податків суттєво переформатовують відносини між центральною владою та місцевою, між місцевою владою та підприємцями й установами. Приріст надходжень загального фонду місцевих бюджетів протягом січня-листопада 2016 року до відповідного періоду минулого року становив близько 50%, або 44 млрд. гривень [13]. Водночас Уряд і Верховна Рада у Державному бюджеті на 2017 рік переклали на місцеві бюджети видатки на виконання ще низки функцій держави, обмеживши можливості використання додатково отримуваних бюджетних ресурсів громад на їхній благоустрій і розвиток.

5. Часті зміни правил та підходів у процесі втілення реформи підсилюють вже наявне відчуття недовіри громадян до держави. Історично склалися певні відносини між владою і населенням, коли думка й інтереси членів громади не бралися до уваги.

6. Існує ризик прийняття місцевими органами влади рішень, що не належать до їх компетенції (питання безпеки, мовна політика держави, європейська інтеграція), за відсутності належного контролю з боку центральних органів влади, правоохоронних структур. Водночас нелегітимні рішення органів місцевого самоврядування в 2006 і 2010 роках приймалися і без процесу об'єднання громад, коли органи місцевого самоврядування використовувалися політичними партіями для мобілізації електорату з метою дестабілізації ситуації.

7. На рівні регіонів і громад не цілком зрозумілими залишаються етапи реформи та їх планування, синхронізація реформ у сфері децентралізації, самоврядування і регіонального розвитку з іншими реформами (наприклад, медичного обслуговування, освіти, земельною реформою). Особливо актуальними і в 2018 році залишаються проблеми медичного обслуговування в об'єднаних громадах на рівні первинної та вторинної медичної допомоги.

8. Низька кваліфікація управлінців базового рівня заважає їм скористатися новими можливостями і перевагами адміністрування ресурсів. Прогресивні способи управління і розподілу ресурсів потребують нових знань і навичок. Різні соціально-економічні проблеми під час реалізації реформи на місцевому рівні потенційно можуть привести до дискредитації реформи як такої в окремих об'єднаних громадах.

9. Ризик поширення корупції актуалізується і в контексті незавершеної земельної реформи, можливості переміщення закупівель на рівень місцевої влади. Водночас є багато можливостей цьому завадити у земельній сфері (наприклад, за рахунок створення прозорих земельних аукціонів), шляхом електронної системи закупівель, розвитку системи безконтактних адміністративних послуг (де виключається прямиий контакт між

споживачем адміністративної послуги і чиновником), розвитку центрів надання адміністративних послуг у громадах.

10. У процесі децентралізації важливо проводити політику запобігання формуванню ізольованих анклавів. Цікавим є досвід об'єднання багатонаціональних громад, узгодження інтересів. Наприклад, у Чернівецькій області створено Красноільську об'єднану громаду з двох населених пунктів, один з яких на 70% складається з представників польської національної меншини, а інший на 92% – з представників румунської національної меншини [14].

Необхідно надати широкі можливості для оформлення «нових ідентичностей об'єднаних громад». Тут йдеться про можливість прийняття громадами власної символіки, яка відображає їх історичні, культурні, соціально-економічні та інші місцеві особливості і традиції.

Безумовно, під час розгляду кроків реформування місцевого самоврядування необхідно враховувати перелічені ризики і передбачати застосування механізмів послаблення їх негативного впливу. Водночас поява тих чи інших складнощів стимулюватиме владу на швидке реагування та пошук засобів вирішення наявних проблем [15, с. 17–20].

Висновки та пропозиції. Отже, процес децентралізації спрямований на покращення добробуту населення України.

До основних переваг децентралізації відносимо: спрощену структуру управління на місцях, налагодження тіснішого зв'язку із громадянським суспільством, підвищення прозорості прийняття управлінських рішень, підвищення ступеня відповідальності перед територіальною громадою.

Але децентралізація може мати і значні ризики та небезпеки, тому деякі сфери державного і суспільного життя не можуть піддаватися децентралізації.

Прояв досліджених у статті ризиків може привести до втрати мобільності держави, поширення корупції на місцях, створення криміногенних угруповань, скорочення робочих місць державного апарату, небезпеки провалу серйозних державних перетворень.

Визначено, що потенційно центральна влада неспроможна ефективно розв'язувати локальні проблеми, гнучко та своєчасно реагувати на змінні потреби місцевих громад. З цього випливає необхідність чіткого визначення і законодавчого закріплення повноважень, спроможностей та відповідальності між різними рівнями публічного управління.

Отже, за розумних та зважених підходів децентралізація відіграє важливу роль у розвитку демократії та проведенні змін у суспільстві, переході до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності громади й окремої людини. Однак необхідно брати до уваги той факт, що успіх і ефективність процесу децентралізації також залежить від загального процесу 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.

За допомогою децентралізованого управління усі механізми на місцевому рівні простіше налагодити та постійно моніторити, а тоді і вся економіка України запрацює ефективно.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В.Б. Адміністративна реформа і правова наука / В.Б. Авер'янов // Право України. 2002. № 3. С. 24–25.
2. Грицяк І.А. Управління в Європейському Союзі: теоретичні засади: монографія / І.А. Грицяк. К.: Вид-во НАДУ, 2005. 236 с.
3. Миронова Т.Л. Управління розвитком регіону: навч. посіб. / Т.Л. Миронова, О.П. Добровольська, А.Ф. Процай, С.Ю. Колодій. К.: Центр навч. літератури, 2006. С. 108–110.
4. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія / кол. авт.; відпов. ред. проф. Н.Р. Нижник. К.: Вид-во УАДУ, 1997. 448 с.
5. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування: світовий та зарубіжний досвід / А.Ф. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун. К.: Заповіт, 1997. 186 с.
6. Шаповал В.М. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / В.М. Шаповал // Право України. 2002. № 3. С. 5–11.
7. Власюк О.С. Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики: вибр. наук. праці / О.С. Власюк. К.: НІСД, 2016. 528 с.
8. Данилишин Б.М. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України / Б.М. Данилишин, В.В. Пилипів // Регіональна економіка. 2016. № 1. С. 5–11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2016_1_3.
9. Tiebout C. (Tiebout, 1961). An Economic Theory of Fiscal Decentralization [Електронний ресурс] / Ch. Tiebout // Princeton University Press. 1961. URL: <http://www.nber.org/chapters/c2273.pdf>.
10. Масгрейв Р.А. Государственные финансы: теория и практика: пер. с англ. / Р.А. Масгрейв. М.: Бизнес Атлас, 2009. 716 с.
11. Oates W.E. (Oates, 2008). On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions / W.E. Oates // National Tax Journal. 2008. Vol. 61. P. 313–334.
12. Линьов К.О. Децентралізація та лінійність у державному управлінні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / К.О. Линьов. К., 2015. 210 с.
13. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
14. На Буковині об'єднуються румунське селище і польське село, Decentralisation of Power website, 16 March 2016, <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1771>, Центр громади – смт Красноільськ, <http://decentralization.gov.ua/region/common/id/1339>.
15. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: [навчальний посібник для посадовців органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування]. К.: ПРООН/МППСР, 2016. 269 с.

Степанюк Н. А.

Ровенский областной институт последипломного педагогического образования

**РИСКИ И УГРОЗЫ РЕФОРМЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ
ДЛЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ УКРАИНЫ**

Резюме

В статье проанализированы основные риски и угрозы проведения реформы децентрализации в Украине. Автор подчеркивает положительные последствия для развития национальной экономики в процессе расширения полномочий органов местного самоуправления. В то же время проведенное исследование показывает важность учета основных рисков и угроз процессов децентрализации и внедрения мер по их выявлению и предотвращению.

Ключевые слова: децентрализация, риски, угрозы, органы местного самоуправления, территориальные общины, национальная экономика.

Stepaniuk N. A.

Rivne Regional Institute of Postgraduate Pedagogical Education

**RISKS AND THREATS OF DECENTRALIZATION REFORMS
FOR THE NATIONAL ECONOMY OF UKRAINE**

Summary

The article analyzes the main risks and threats of decentralization reform in Ukraine. The author emphasizes the positive consequences for the development of the national economy in the process of extending the powers of local governments. At the same time, the study shows the importance of taking into account the main risks and threats of decentralization processes and introducing measures to detect and prevent them.

Key words: decentralization, risks, threats, local governments, territorial communities, national economy.