

Л.В. Куцина, старший викладач

ORCID: 0000-0003-1962-6444

А.А. Воронкова, канд. екон. наук, доцент

ORCID: 0000-0003-0523-3156

Харківська державна зооветеринарна академія

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ТА ПЕРШІ РЕЗУЛЬТАТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ (НА ПРИКЛАДІ ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ І МАЛОДАНИЛІВСЬКОЇ ОТГ)

Стаття присвячена дослідженню теоретичних положень щодо процесів децентралізації державного управління. У процесі дослідження здійснено аналіз окремих аспектів децентралізації, розглянуто її типи; з'ясовано причини спротиву децентралізації та обґрунтована необхідність реформи влади у нашій країні; розглянуто децентралізацію у деяких країнах світу, основним мотивом якої були перспективи місцевого розвитку й благоустрою окремих територіальних громад; обґрунтована можливість розвитку сільських територій в Україні через реалізацію реформи органів місцевого самоврядування з використанням міжнародного досвіду, але враховуючи унікальні економічні, соціальні, політичні, культурні особливості нашої країни; оцінено сучасний стан реформи влади в Україні та перші результати реалізації децентралізації на прикладі Харківської області; проаналізовано перший рік діяльності Малоданилівської об'єднаної територіальної громади, з'ясовано основні переваги і недоліки цієї діяльності на основі результатів проведеного анкетування посадовців та громадськості.

Ключові слова: *децентралізація, реформа влади, об'єднана територіальна громада (ОТГ), місцеве самоврядування, повноваження, публічні послуги.*

Постановка проблеми. Умовою розбудови України як демократичної держави є формування таких органів публічної влади на місцях, які б здійснювали свою діяльність у відповідності з принципами Європейської хартії місцевого самоврядування. Реалізувати це завдання, вийти на новий рівень соціально-економічного і культурного розвитку

територіальних громад і регіонів, підвищити якість життя громадян стало можливим завдяки здійсненню процесів децентралізації. Але процес реалізації реформи децентралізації є нелегким, а наслідки – неоднозначними, що і обумовило актуальність та вибір теми нашого дослідження.

Аналіз останніх публікацій. Значне посилення уваги до децентралізації відбулося після Другої світової війни і було викликане зростанням державних витрат у процесі економічного зростання. В Україні ж питання децентралізації особливої актуальності набули, починаючи із середини 90-х років ХХ ст. Теоретичні засади і проблеми децентралізації, становлення, розвиток і реформування місцевого самоврядування досліджувались вітчизняними науковцями, серед яких варто назвати таких, як: О. Амосов, Т. Барановська, Ю. Ганущак, А. Колодій, Г. Мостовий, Н. Нижник, Г. Одінцева, М. Трепов, В. Шевчук та інші.

Мета дослідження – висвітлення теоретичних основ децентралізації та дослідження сучасного стану реалізації реформи влади в Україні (на прикладі Харківської області та Малоданилівської об'єднаної громади (далі ОТГ)).

Слід зазначити, що децентралізація в Україні досить довго не сприймалась чинником розвитку країни. Посилення уваги до неї було спричинене рядом причин, а саме таких як: макроекономічна нестабільність, включаючи економічну і політичну кризи, інфляцію та безробіття; зростання бюджетного дефіциту; нерівномірність регіонального розвитку; корупція. Сьогодні актуальність наукової дискусії з проблем децентралізації у контексті здійснення реформи публічного управління лише зростає, оскільки будь-які зміни несуть із собою, окрім очікуваних позитивних наслідків, низку проблем, які треба подолати.

Виклад основного матеріалу. Нині в Україні децентралізація сприймається як серйозна реформа, що має забезпечити економічне зростання через розширення повноважень і фінансових можливостей органів місцевого самоврядування.

Децентралізацію найчастіше розуміють як процес передачі повноважень і бюджетів на їх здійснення від державних органів влади органам місцевого самоврядування, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно [1].

«Енциклопедія державного управління» визначає децентралізацію як складне, комплексне явище у правовій, демократичній державі, яке полягає у передачі центральними органами державної влади певного обсягу

владних повноважень суб'єктам управління нижчого рівня, що мають необхідні права, обов'язки та ресурси. Метою такого перерозподілу владних повноважень є можливість прийняття ефективних управлінських рішень на державному, регіональному і місцевому рівнях [2].

На основі аналізу вітчизняних і міжнародних наукових досліджень та практики здійснення децентралізації державного управління констатуємо, що децентралізація може бути представлена різними типами, а саме [3-6]:

1. Адміністративна децентралізація – характеризується зміною розподілу управлінських повноважень між центральними і місцевими органами влади;

2. Фіскальна децентралізація – характеризується збільшенням відповідальності і повноважень у формуванні бюджету;

3. Політична децентралізація – характеризується передачею повноважень органам місцевого самоврядування щодо самостійного стягнення визначених видів податків і ставок оподаткування та самостійного прийняття рішень по їх використанню. Саме політична децентралізація із фіскальною її формою, яка передбачає зростання обсягів місцевих бюджетів за рахунок розширення податкової спроможності територіальних громад, відбувається сьогодні в Україні;

4. Екологічна децентралізація – характеризується правом автономії щодо реалізації планів використання ресурсів для місцевих органів влади чи приватних компаній;

5. Економічна децентралізація – характеризується розширенням повноважень приватних осіб щодо реалізації інструментарію отримання прибутку від своєї економічної діяльності.

Головною ж метою децентралізації є забезпечення ефективності функціонування всіх владних структур, підвищення якості надання суспільних послуг та активізація розвитку регіонів.

Децентралізація стала невід'ємною характеристикою управління в Європейському Союзі, охоплюючи як питання децентралізації в межах окремих країн-членів, так і особливості розподілу обов'язків між країнами і європейськими інститутами в масштабах всього об'єднання. Але країни ЄС ще й сьогодні знаходяться у стані пошуку ефективної моделі державного управління. Світовий досвід дає декілька її варіантів, які відрізняються вищим чи нижчим рівнем децентралізації. На увагу заслуговує результативний досвід Польщі щодо проведеної фінансової децентралізації. Основні трансформаційні процеси, які відбувалися у Польщі після 1989 р., полягали у демократизації, формуванні вільного ринку та децентралізації [8].

Процеси децентралізації у Польщі базувалися на тому, що місцеве самоврядування є невід’ємною частиною спільноти, яка живе і функціонує на певній території, саме тому діяльність місцевої влади має сприяти розвитку держави.

Цікавим є і досвід Франції, яка в організації місцевої публічної влади теж пішла шляхом децентралізації, будучи до 1980 року досить централізованою державою. Проте проведені реформи створили умови для децентралізації влади і демократизації системи публічної адміністрації. За період з 1982 до 1986 року у Франції було прийнято більше 40 законів, спрямованих на децентралізацію. Модернізація адміністративної системи через підвищення її здатності відповідати щоденним потребам населення і сприяти реалізації місцевих проектів економічного розвитку була однією з головних цілей реформи [8]. Завдяки змінам, внесеним до Конституції Французької Республіки, головним суб’єктом місцевої публічної влади визнано «територіальні колективи» – комуни (громади), департаменти, регіони, колективи з особливим статусом і заморські колективи, наділені правом приймати рішення у межах компетенції, яка надається їм на відповідному рівні.

Аналіз теорії і практики процесів децентралізації у різних країнах свідчить про те, що вони мають, з одного боку, як спільні риси, так і особливості, а з іншого – як переваги, так і недоліки. Саме тому, досвід кожної країни є унікальним і може бути використаний у нашій країні лише за умови урахування особливостей її економічного, соціального, історичного і політичного розвитку, переваг і ризиків децентралізації.

Концептуальні засади реформи органів місцевого самоврядування в Україні були схвалені у 2014 р. Практична реалізація здійснення реформи розпочалася у 2015 р, а впродовж 2016-2018 рр. було прийнято низку законодавчих і нормативних актів, які врегулювали проблемні питання процесу формування і розвитку спроможних територіальних громад (територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об’єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг... з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [11]). Ці кроки надали суттєвої динаміки практичній складовій реформи – формуванню об’єднаних територіальних громад.

Станом на 01.01.2019 р. в Україні налічувалося 665 ОТГ (на 10.04.2019 р їх було 888), які вже працюють на прямих взаємовідносинах із держбюджетом, хоча темпи здійснення децентралізації у різних областях різняться [10]. Лідерами за чисельністю створених ОТГ є:

Дніпропетровська обл., де вже створено 56 ОТГ, Житомирська обл. – 45, Волинська і Тернопільська області – по 40, Хмельницька і Полтавська області – по 39, Запорізька і Чернігівська – по 36 ОТГ. Тоді як у Закарпатській обл. створено лише 6 ОТГ, Луганській обл. – 8, у Київській і Донецькій областях – по 9, у Харківській обл. – 12 ОТГ. Якщо такий стан речей у Луганській і Донецькій областях можна пояснити подіями на Сході країни, то в інших областях це, мабуть, є свідченням спротиву реалізації реформи та того, що завершення реформи потребує ще багато зусиль. Хоча, з іншого боку, показник чисельності ОТГ не є якісним показником, оскільки створені громади різняться за показниками: площі ОТГ, чисельності населення (за цим показником усі ОТГ поділені на чотири групи (таблиця)) і фінансової спроможності (проводиться на підставі результатів моніторингу виконання місцевих бюджетів за чотирма основними показниками: власні доходи на одного мешканця; рівень дотаційності бюджетів; питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ (без трансфертів з державного бюджету); капітальні видатки на одного мешканця (без субвенцій з державного бюджету)).

Характеристика ОТГ, створених в Україні станом на 01.01.2019 р.

група	Чисельність населення, тис. осіб	Кількість ОТГ	Загальна чисельність населення у групі, тис. осіб	% від усього населення досліджуваних 665 ОТГ
Група 1	Понад 15	87	1866,2	33,4
Група 2	10 - 15	103	1267,3	22,7
Група 3	5-10	227	1596,5	28,5
Група 4	До 5	248	863,3	15,4
	Разом	665	5593,3	100

Джерело: За даними експертів Групи фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні [10]

Саме на підставі фінансових показників можна оцінити рівень ефективності ОТГ та визначати потреби в інвестиціях і трудових ресурсах; приймати управлінські рішення щодо охорони здоров'я, планування територій, розвитку адміністративних послуг, тобто правильно оцінювати соціально-економічні перспективи розвитку своєї громади.

Перейдемо до аналізу сучасного стану децентралізації у Харківській області. Станом на 1 січня 2019 р. в області створено 12 ОТГ, три з яких – Нововодолазька, Золочівська, Мерешанська відносяться до першої групи, три – Роганська, Малоданилівська, Чкаловська – до другої групи і шість – Наталинська, Зачепилівська, Коломацька, Старосалтівська, Малинівська та Оскільська – до третьої групи. Як позитивний результат слід відзначити відсутність у Харківській області малочисельних (малоспроможних) ОТГ четвертої, найбільшої за кількістю ОТГ, групи (табл. 1).

За результатами фіскальної децентралізації по Харківській області [10] у 2018 році середній показник надходжень власних доходів на одного мешканця по 12-ти ОТГ Харківської області збільшився на 1043,5 грн (+31,6%) та склав 4346,1 грн (у тому числі: по 4-х ОТГ, створених у 2016 р. цей показник зріс на 26,7% і становить 3556,2 грн, а по 8-ми ОТГ, створених у 2017 році – у 3,1 рази і становить 4835,4 грн). У Малоданилівській ОТГ, яка була створена у січні 2018 р., цей показник дорівнює 3961,2 грн і в перспективі може бути збільшений шляхом удосконалення обліку землі, нерухомості, акцизного податку, що вказує на ефективність управлінських рішень на місцях.

Серед ОТГ області 9 громад, Малоданилівська у тому числі, отримують з державного бюджету базову дотацію, дві (Наталинська і Роганська ОТГ) – перераховують реверсну дотацію. Рівень дотаційності бюджету Малоданилівської ОТГ становить 12,9%, що набагато менше допустимої норми у 30%. Варто зазначити, що рівень дотаційності існуючих громад у Харківській області теж невисокий, а найвищим цей показник є в Оскільській громаді, де обсяг базової дотації у загальній сумі доходів становить 15,7%. Питома вага видатків на утримання апарату управління у фінансових ресурсах Малоданилівської ОТГ становить 18,7%. Найвищий аналогічний показник по Харківській області дорівнює 36% (Старосалтівська ОТГ) при нормативі 20-25%. Слід пам'ятати, що якість життя у громаді визначає ефективність влади. Якщо зростають доходи на управлінський персонал, мають зростати і видатки на інфраструктуру. За показником капітальних видатків на одного мешканця (1821,9 грн) Малоданилівська ОТГ посідає, на превеликий жаль, дев'яте місце.

Але найяскравішим свідченням доцільності реформи децентралізації є реальні процеси розвитку Малоданилівської ОТГ, для якої перший рік існування у новому статусі був складним і цікавим водночас та став роком дорослішання і зміцнення. За цей рік громаді вдалося, завдяки створеним фінансовим можливостям, реалізувати кілька масштабних проектів, а саме: здійснено реконструкцію газової мережі та перехід на альтернативне

економніше опалення частини житлових будинків, Молоданилівського ліцею, кількох корпусів Харківської державної зооветеринарної академії та двох будівель амбулаторії Малоданилівської громади; облаштовано стадіон зі штучним покриттям у смт. Мала Данилівка та заплановано будівництво такого ж стадіону у Черкаській Лозовій; проведено капітальний і поточний ремонт доріг, спортивної зали і їдальні Молоданилівського ліцею; придбано меблі для усіх закладів освіти у Черкаській Лозовій та для дитячого садочку у Малій Данилівці; оновлено тротуари; проведено благоустрій територій, вуличне освітлення та ін.

З метою реальної оцінки результатів діяльності новоствореної Малоданилівської ОТГ авторами було проведено опитування посадовців і жителів громади щодо реформи децентралізації та з'ясовано такі позитивні наслідки і недоліки децентралізації на місцевому рівні:

1. Більшість опитаних (60 %) відчували зміни на краще, 26 % – зазначили, що їх умови життя не змінилися, 9 % – відчували погіршення. Варто зазначити, що зміни на краще стосувалися благоустрою території, санітарного стану будинків, тоді як негативні зміни – погіршення якості медичного обслуговування, боротьби із безробіттям.

2. Спостерігається підвищення активності населення та готовність до участі громадян в управлінні, включаючи контроль за діями місцевої влади.

3. Опитувані відзначають надмірне роздування управлінського апарату і необґрунтоване завищення оплати праці посадовців ОТГ.

Аналіз анкет голови та посадовців ОТГ дав можливість з'ясувати наступні результати децентралізації:

1. Досвід функціонування перших ОТГ є важливим стимулюючим чинником до об'єднання для громад, які ще опираються на децентралізацію.

2. Ключова перевага нового статусу ОТГ полягає у вагомому зростанні фінансових ресурсів, якими вони можуть розпоряджатися.

3. Ліва частина фінансових ресурсів витрачається на вирішення поточних проблем, пов'язаних з ремонтом і будівництвом інфраструктури, благоустроєм території, тоді як відсутні проекти, покликані стимулювати довгостроковий розвиток громади, створюючи додаткові джерела доходів громади.

4. Відсутні повноваження ОТГ у сфері охорони здоров'я, архітектурно-будівельного контролю та відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин.

5. Низький рівень використання інструментів співробітництва між громадами.

Узагальнюючий результат проведеного анкетування – існування проблеми зіткнення інтересів мешканців громади щодо пріоритетності і насущності проектів, які реалізуються. Хоча абсолютно всі опитувані визнають, що зовсім недавно про такі зміни можна було тільки мріяти, протиріччя інтересів залишається, а сутність проблеми обумовлена необхідністю оптимального, гармонійного поєднання особистих, колективних і державних інтересів, що є надзвичайно складним завданням і на рівні ОТГ перетворюється в аксіому: оцінка одного і того ж самого результату безпосередньо залежить від суб'єкту оцінювання – найвищу оцінку поставить той, хто має безпосереднє відношення до об'єкту оцінювання: для батьків на першому місці буде школа і дитячий садок; для власника автомобіля – відремонтована дорога; для пішоходів – наявність світлофору та належний стан тротуару; для працюючих у другу зміну та за межами громади – освітлення вулиць, транспортний зв'язок.

Висновки:

1. Децентралізація є складною і глибинною реформою, мета якої полягає у перебудові всієї системи управління країною на основі територіальної і фінансової децентралізації, вивчення досвіду багатьох країн та врахування національних особливостей.

2. Реалізація в Україні реформи органів місцевого самоврядування надає нові можливості розвитку сільських територій.

3. Першим реальним (економічним) результатом реалізації реформи децентралізації є темпи зростання власних доходів бюджету ОТГ.

4. Реалізація реформи в Україні зіткнулася з проблемою зіткнення інтересів учасників ОТГ щодо пріоритетності і насущності проектів, які реалізуються.

Бібліографічний список.

1 Об'єднання громад [Електронний ресурс] // Децентралізація влади. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/region>.

2. Енциклопедія державного управління у 8-ми томах. – Том 8: Публічне врядування / [наук.-ред. колегія: В.С. Загорський, С.О. Телешун та ін.] – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.

3. Трещов М. Децентралізація як засіб ресурсної самодостатності територіальних громад: теоретичний аспект / М. Трещов // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 2. – С. 60–69.

4. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія / кол. авт.; відп. ред. проф. Н.Р. Нижник. – Київ: УАДУ, 1997. – 448 с.

5. Державне управління і менеджмент: навч. посібник у табл. і схемах / Г.С. Одінцева, Г.І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін.; за заг. ред. Г.С. Одінцової. – Харків: ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.

6. What is Decentralization [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.worldbank.org

7. *Kulesza, M.* (2002). *Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in CEE Countries. The Polish Experience.* Public Administration Department Faculty of Law and Administration Warsaw University, Poland [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.oecd.org.

8. Mazey S. *Developments at the French Meso: Modernizing the French State // The Rise of the Meso Government in Europe / Ed. by L. J. Sharpe.* – London: SAGE, 2010. – 327 p.

9. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади / Ю. Ганущак // Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні. – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія-А», 2013. – 160 с.

10. Казюк Я. Л. У великих громад більше можливостей: експерти проаналізували бюджети 665 ОТГ за 2018 рік. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/10649>

Л.В. Куцына, А.А. Воронкова. Теоретические аспекты и первые результаты децентрализации (на примере Харьковской области и Малоданиловской ОТГ). В статье исследованы теоретические аспекты децентрализации государственного управления. В процессе исследования проведен анализ отдельных аспектов децентрализации, рассмотрены ее типы; определены причины противодействия децентрализации и обоснована необходимость реформы власти в нашей стране; изучено децентрализацию в некоторых странах мира, главной целью которой были перспективы местного развития и благоустройства отдельных территориальных громад; обоснована возможность развития сельских территорий в Украине через реализацию реформы органов местного самоуправления с использованием международного опыта и учетом уникальных экономических, социальных, политических, культурных особенностей нашей страны; дана оценка современному состоянию реформы власти в Украине и первым результатам реализации децентрализации на примере Харьковской области; проанализован первый год деятельности Малоданиловской ОТГ, определены основные преимущества и недостатки этой деятельности на основе результатов проведенного анкетирования представителей местной власти и общественности.

Ключевые слова: децентрализация, реформа власти, объединенная территориальная громада (ОТГ), местное самоуправление, полномочия, публичные услуги.

L.V. Kucina, A. A.Voronkova Theoretical aspects and first results of decentralization (example of Kharkiv region and Mala Danylivka united territorial community). The article is devoted to the study of the theoretical positions regarding the processes of the state management decentralization. In the course of the study the analysis of some aspects of decentralization has been made, the types of decentralization have been characterized: namely, the administrative, fiscal, political, economic, ecological ones; the reasons to oppose the decentralization have been determined and the necessity to reform the management in our country have been substantiated; the experience and the results of decentralization in some countries of the world have been considered, the main aim of the decentralization in the above countries was the prospects of the local development and the improvement of the separate territorial communities; the possibility to develop rural territories in Ukraine by the implementation of the reform of the organs of the local self-government with the use of the international experience and taking into consideration the unique economic, social, political and cultural peculiarities of our country has been substantiated; the current state of the government reform in Ukraine and the first results of the decentralization implementation by the example of Kharkiv region have been assessed; the first year of the activity of Mala Danylivka united territorial community has been analyzed, the main advantages and disadvantages of this activity have been determined on the basis of the results of the questionnaire survey of the officials and the public, they are: a significant increase in the financial resources that can be managed by the united territorial communities; spending the largest part of the financial resources on the solution of the current problems, while the lack of some projects should stimulate the long-term development of the community creating the additional sources of the community income; lack of the authority of the united territorial community in the field of health care, architectural and construction control and the removal of the local self-government from the solution of the issues in the field of land relations.

Key words: decentralization, management reform, united territorial community (UTC), local self-government, authority, public services.

Стаття надійшла до редакції: 09.01.2019 р.