

Верховна Рада України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43386>
(дата звернення: 12.02.2024).

14. Законопроект «Про добросесне лобіювання» у нинішньому вигляді може бути використаний для згортання свободи й демократії в Україні, - заява. *Українська Гельсінська Спілка з прав людини*. URL: <https://www.helsinki.org.ua/appeals/zakonoproiekt-pro-dobrochesne-lobiuvannia-u-nynishnomu-vyhliadi-mozhe-but-yvykorystanyu-dlia-zghortannia-svobody-y-demokratii-v-ukraini-zaiava/> (дата звернення: 18.02.2024).

Балабан Ростислав Валерійович

Кандидат політичних наук.

Інститут політичних і етнонаціональних досліджень

імені І. Ф. Кураса НАН України

ORCID: 0000-0001-8373-9561

РЕФОРМА ПРО ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЮ В УКРАЇНІ: ВАДИ СПРОМОЖНОСТІ

Децентралізація в Україні зберігає позитивні оцінки, в тому числі міжнародних інституцій, як Європарламент. Проте система має низку вад або в частині нерегульованості, або не прийнятих норм, або відкладених рішень, які ми називаємо з метою актуалізації проблематики і в перспективі впливу на законодавця.

Реформа про децентралізацію започаткувала реформатизацію організації місцевої влади. Спроби децентралізації відбувались у 1997 р., 2005 р., 2008–2009 рр. [1, с. 7]. По факту владні групи прагнули концентрації і централізації. «Центр» домінував над регіонами в контексті розподілу ресурсів. Так, трансфери з центрального бюджету в регіони ще у 1995 р. сягали до 96,8 % від усіх надходжень. У своїй статті 2012 р. Б. Данилишин зазначав про абсолютну концентрацію фінансів і повноважень [2]. О. Рафальський констатував, що де-факто в Україні зберігається централізований принцип управління, незважаючи на декларування намірів [3, с. 24]. Причина цьому це спадковість від радянської моделі управління, яка і передбачала централізацію і концентрацію. Інших уявлень про самоврядування, власні кошти, самостійність у власних повноваженнях, а тим більше розпоряджатись ресурсом і заробляти гроші – не було взагалі. Регіони завжди були прохачами – селища у району, райони у області, область у центра. В цьому полягала логіка влади, яка ніби в такий спосіб вибудовує вертикаль. В. Романова описує так: «... була боротьба за владні ресурси між політичними акторами на центральному рівні, які прагнули підпорядкувати субнаціональних політичних акторів для зміцнення

власних позицій у центрі» [4, с. 106].

Поштовхом до реформ стали гасла і настрої Революції Гідності (2013-2014 рр.) про необхідність змін, оновлення, справедливості тощо, на базі яких виграв президентські перегони П. Порошенко в 2014 р. з гаслом «по-новому». Нові (перефарматизовані) політичні актори, як «Народний фронт», «Блок Петра Порошенка», «Самопоміч» прийшли в парламент на гаслах змін і реформ. На наступних президентських перегонах 2019 р. чинному президенту потрібно було звітувати реформами. Також була ідея залучити прихильність регіональних еліт, передавши в легальний спосіб частину державного ресурсу на місця. В свою чергу командно-адміністративні вертикалі втрачали свою ефективність в агітаційній роботі.

Відтак у 2014 р. децентралізація розпочалася з ухвалення законів та змін до Бюджетного та Податкового кодексів, а в лютому 2015 р. – Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [5, с. 45].

Вже 10 років поспіль реформа про децентралізацію зберігає позитивний імідж, хоча не є завершеною і має низку вад. Серед них: слабка комунікація між владою і громадами; неспроможність новоутворених громад; неефективне використання фінансів; низька якість кадрів [6, с. 25]. Щодо «низької якості кадрів» зазначимо, що зарплата головного спеціаліста в органах місцевого самоврядування складає біля 7 тис. грн., що є дефективним станом, який сприятиме або вакансіям, або пошуку «схем» збагачення, що з часом значно важче виправляти, лікувати від корупції тощо.

Місцеві органи «вражені» демонстративним використанням ресурсу – роблять те, що буде видно більшості (фарбування, парки, клумби, бруківка). Такі заходи теж важливі, але вони не мають виключати те, що може бути стратегічно важливим для громади в перспективі, скажімо ремонт чи заміна гідровузла, утеплення тепломереж, які насправді не очевидні більшості. Також з'явилась практика «швидкого» використання грошей при закупівлі дороговартісних речей не першої необхідності.

Запобіжником може стати реальний публічний контроль, який може бути створений не згори, а лише через розвиток громадянського суспільства, що включає місцеві вільні засоби комунікації (вільні ЗМІ вже не охоплюють увесь сегмент інформаційного поля); наявність сталих місцевих розвідувачів; місцеві публічні конкуруючі групи інтересів і тиску. Наполягаємо саме - місцевих (регіональних), що говоритиме про зрілість громадянського суспільства. Наявність загальнодержавних або столичних інституцій громадянського суспільства недостатньо, бо вони не опікуватимуться «дрібними» справами і не встигатимуть, а тому не будуть повноцінним громадським контролем. Саме в цій царині є вада. З одного боку констатуємо «слабкі» комунікації з громадою, а з іншого - Закон про публічні консультації відкладений.

Ми відстоюємо тезу, що таке громадське середовище потребує розвинутого економічного середовища. Не в сенсі наявності великого підприємства, а в розумінні наявності великої кількості самостійних суб'єктів господарювання, які будуть ресурсними не тільки для територіальної громади, а й спроможними добровільно підтримувати громадські ініціативи. Нажаль, констатують експерти, що вітчизняних донорів немає [7].

Оцінка, що на першому етапі реформ не вдалось повною мірою забезпечити спроможність ОТГ до надання якісних публічних послуг [5, с. 47], уже достатні підстави для визнання реформи не успішною.

В умовах нової фази війни збільшилась кількість громад із критичним рівнем фінансової стійкості. У 2021 р. 75 % громад отримали базові дотації з центрального бюджету, а в 2023 – 84 % [8].

Базові дотації отримують громади, які мають індекс податкової спроможності менше 0,9 %. Громади, у яких індекс податкової спроможності від 0,9 до 1,1 %, не отримують дотацій і не передають до центрального бюджету. Громади з індексом більшим за 1,1 % віддають частку до державного бюджету. Остання обмежує потенційну спроможність не стимулює пошуку додаткових ресурсів.

Війна росії проти України змінили звичну картину навіть у царині спроможності. Промислово розвинуті громади Запорізької та Харківської областей стали дотаційними із зрозумілих причин – через активні обстріли та наближення лінії фронту. Маріупольська та Енергодарська громади, що були в першій десятці фінансово спроможних, потрапили під окупацію. Так, під тимчасову окупацію потрапило 126 громади (8,7 %). Станом на жовтень 2023 р. у 181 громаді утворена військова адміністрація.

У 2023 р. ухвалений в першому читанні проект Закону щодо вдосконалення участі місцевого самоврядування у міжнародному та транскордонному співробітництві, що в подальшому забезпечить суб'єктність громад і інструмент для вищої спроможності. Тим часом 379 громад уклали договори про побратимство або солідарне партнерство з муніципалітетами інших країн. Це мізерна частка громад, але в перспективі позитивний досвід може бути поширений.

У 2023 р. прийнятий Закон, який спрощує процедури встановлення меж населених пунктів. Він прибирає чинне з 1981 р. радянське регулювання, є технічним моментом, але важливим з низки причин. Також набув чинності Закон України «Про географічні назви», який більше стосується культурного аспекту, щодо відновлення історичних назв, при потребі зміни, але певним чином додає суб'єктності територіальним громадам у цьому профілі.

Надзвичайно важливо, що у 2023 р. ухвалено Закон України про службу в органах місцевого самоврядування, який упорядковує і систематизує важливі

правила в цій сфері.

Також ухвалені зміни до Закону про співпрацю громад, що теж легально розширює поле діяльності і можливостей і додає до їх суб'єктності. З 2014 р. таких договорів укладено 1000. За 2023 р. 100 громад підписали зазначені договори.

На 2023 р. припала відміна податкових пільг для бізнесу, що були доречними і вимушеними підчас активної фази нападу росії на Україну в 2022 р., а сьогодні є адекватною дією. Зрозуміло, що у військовий час потрібно концентрувати ресурс для оборони, захисту і відновлення. Так, у 2023 р. було прийняте рішення повернути «військовий ПДФО» до державного бюджету, що було частиною місцевих фінансів і складало значимі ресурси. Маркером продовження реформи децентралізації буде те, що після перемоги України відбудеться повернення даного ресурсу в громади.

Обласні, міські, селищні та сільські ради отримали право здійснювати місцеві внутрішні запозичення (селищні та сільські громади раніше не могли цього робити). Це важливий крок у становленні суб'єктності і надання фінансового інструменту, за яким і відповідальність. Сам фінансовий інструмент не гарантує спроможності, але є її фактором.

Бачимо, що 2023 р. видався багатим на законопроекти і зміни в царині децентралізації, але є і лакуни, що вже фактично відтерміновано.

Так, перспективним є розробка законодавства щодо деокупованих громад з метою відновлення самоврядування і запуску економічного відновлення.

Також проект Закону про оновлення державної регіональної політики в умовах відновлення регіонів та територій від наслідків повномасштабної збройної агресії проти України (№ 9241) – парламент не розглядав у 2023 р.

Аналогічно, як і «військове ПДФО», так і Державний фонд регіонального розвитку в 2023 р. передали на армію, а в 2024 р. він не передбачений у бюджеті. Знову робимо поправку на військовий стан і відкладаємо на не визначений період.

Також законопроект про адміністративний збір (№ 4380), що міг вплинути на місцеві бюджети, залишається без розгляду як не використаний потенціал.

Різноманітні практики різних територіальних громад у пошуку додаткових ресурсів, реалізації проектів мають стати синергією спільного успіху. Проте в каталозі успішних практик на спеціалізованому ресурсі «Децентралізація» лише 800 публікацій (відео, новини, репортажі, статті, інтерв'ю) з 2014 р. [9], що насправді дуже мало. Це означає, що вони або відсутні, або не налагоджена комунікація з обміну позитивним досвідом.

Серед позитивних надбань – оцінка зниження конфліктного потенціалу

між центром і периферією [4, с. 108]. Фактично це усунення проміжної ланки в бюджетуванні між центральним бюджетом і громадами у вигляді обласного рівня, що додає прозорості і суб'єктності, а значить, і потенціал спроможності, а також визначення податків, що надходять до бюджету ОТГ. Відповідно усі ОТГ отримали свої бюджети. Тема зрозумілих і визначених місцевих податків потребує окремого розгляду і є системною у формуванні суб'єктності та спроможності громад. Ідеальною у цій частині буде ситуація, коли апарат ОТГ ставатиме на захист і розширення бази публічних надходжень на протидію «наїздам» контролюючих органів, які, на жаль, відбуваються і під час війни.

Реформа децентралізації та зростання суб'єктності і спроможності громад не привели до відцентрових стимулів. Оцінюється, що відбулась територіальна консолідація і підвищення стійкості держави. Допускаємо, що це не тільки завдяки реформі і спроможності громад, а й національному характеру, який демонстрував консолідацію і чітку самоідентифікацію у фазі активної війни проти України.

Також зазначимо, що Україна і суспільство переживає досвід, пов'язаний із вимушено переселеними особами, які запустили інтегруючий процес, змінюючи регіони проживання, і аналогічно в бізнесі з підприємствами, які релокуються. Крім людського фактору, є фактор участі територіальних громад, що потрібно ще досліджувати.

Незважаючи на продовження війни росії проти України, наявні оптимістичні прогнози щодо загальних ресурсів місцевих бюджетів у 2024 р. Вони оцінюються на 90 млрд грн більші за розрахунки на 2023 р. Зазначимо, що це номінальна спроможність, яка, щоправда, не рівномірна серед всіх громад. Але саме ефективно і раціональне їх використання продемонструє реальну спроможність, підсумки якої підіб'ємо за рік.

Тим часом експерти зважують на лагуни і сірі зони в просуванні і сталості децентралізації. Зокрема не приймається Закон про агломерацію; також потрібен Закон про асоціацію; упорядкувати адміністрування місцевих податків та зборів. Закон про місцеві запозичення прийнятий, але без підзаконних актів він не працює. Де факто проблема зі статистикою, що впливає на місцевий бюджет, раціональне адміністрування, вирівнювання, тощо. Станом на 2024 р. громади не впевнені в сталості надходжень. Закон про місцеві державні адміністрації (4298) ще не зрозуміло як буде працювати. Зберігається дублювання, змішування, розмежування і розподіл не завершений. Прогнозується потреба нагляду за законністю діяльності і прийнятих рішень. Назріла необхідність нового законопроекту про статус місцевих рад. Сьогодні трапляється така колізія, коли чинний місцевий депутат перейшов на сторону окупанта і лишається чинним депутатом України. Також потрібне вироблення нової виборчої моделі, яка як мінімум усуне кандидатів «парашутистів». В

перспективі будуть потрібні зміни в Конституцію, але це також відкладено [7].

Децентралізаційна реформа не завершена, в тому числі обмежена і обтяжена війною росії проти України. Спроможність громад у діях, а не лише в наявному ресурсі.

Список використаних джерел

1. Партії регіонів. У що і як грають регіональні групи впливу на полях незавершеної децентралізації. *Укр. ін-т майбутнього*. 2021. С. 7.
2. Данилишин Б. Регіоналізм в Україні: реальність і перспективи. URL: zn.ua/ukr/amp/internal/regiona (дата звернення: 10.02.2024).
3. Рафальський О. Регіоналізм в Україні: проблеми і перспективи. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України. 2010. Вип. 46. С. 24.
4. Романова В. Відносини по лінії центр-периферія в Україні: ресурси підвищення стійкості держави. *Політичні дослідження*. 2023. № 2 (6), С. 106.
5. Романова В. Реформа децентралізації в Україні: перші результати та виклики. *Політичні дослідження*. 2021. № 1. С. 45.
6. Горбатюк М. Реформа децентралізації в Україні: проблеми здійснення в умовах суспільної кризи. *Політичні дослідження*. 2021. № 1. С. 25.
7. Законодавчий порядок денний реформи децентралізації. Погляд представників громадського сектору.
8. Рух ЧЕСНО. . URL: <https://www.chesno.org/post/5880/> (дата звернення: 10.02.2024).
9. Децентралізація. URL: <https://decentralization.ua/success-stories-table> (дата звернення: 14.02.2024).

Міщенко Анастасія Сергіївна

Здобувач третього рівня вищої освіти кафедри політології.

Запорізький національний університет

РЕГІОНАЛІЗМ ЯК РЕЗУЛЬТАТ УЗГОДЖЕННЯ ІНТЕРЕСІВ ПОЛІТИЧНИХ АКТОРІВ НА СУБНАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Для того, щоб дослідити особливості узгодження інтересів політичних акторів на субнаціональному рівні, у першу чергу необхідно розглянути сутність політичного регіоналізму саме як внутрішньополітичного явища. За доцільне буде взяти розгляд класифікації політичного регіоналізму уельського дослідника Дж. Луфліна. Дослідник розглядає регіоналізм як політичний напрямок, який має на меті посилити контроль регіонів за економічними,