

DOI: 10.32347/2786-7269.2024.7.562-576

УДК 35.071.6:316.4(477)

кандидат політичних наук Семко В.Л.,
vls14@ukr.net, ORCID: 0000-0002-1654-2475,

Київський національний університет будівництва і архітектури

ПРОБЛЕМИ ТА РИЗИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ОГЛЯД ЕКСПЕРТНОЇ ДУМКИ

Розглянуті думки експертного співтовариства України щодо загроз та ризиків на шляху втілення в життя реформи децентралізації влади в Україні. Децентралізація влади та формування об'єднаних територіальних громад, як основних суб'єктів місцевого самоврядування, а також створення передумов для їх самодостатнього та економічно ефективного розвитку одноставно визнається вітчизняними експертами основним вектором сучасного розвитку системи державотворення України. Децентралізація влади повинна стати ефективним знаряддям соціально-економічного розвитку територій, завдяки зусиллям незалежності місцевого самоврядування та підвищенню його активності, зміцненню демократії на місцях. Стверджується неминучість проблем та ризиків децентралізації влади, які об'єктивно зумовлені умовами, які впливають на децентралізацію в Україні. Виокремлені проблеми та ризики політичного, економічного, соціально-демографічного, екологічного, просторового та психологічного характеру. Експерти окремо зазначають ризик використання політики децентралізації для подальшої дезінтеграції України в умовах збройної агресії з боку російської федерації. Одночасно з цим політика децентралізації в Україні може стати привабливою альтернативою російським версіям федералізації України.

Ключові слова: децентралізація; влада; громада; регіон; бюджет; територія; повноваження; органи місцевого самоврядування.

Вступ. Реформи, що відбуваються сьогодні в Україні, зорієнтовані на європейську інтеграцію нашої держави. Основним вектором сучасного розвитку системи державотворення є децентралізація влади та формування об'єднаних територіальних громад, як основних суб'єктів місцевого самоврядування, а також створення передумов для їх самодостатнього та економічно ефективного розвитку.

Децентралізація як світовий тренд останніх десятиліть імовірно пов'язана з завершенням холодної війни і втомою від централізованого управління по обидві сторони холодної зависи, що особливо помітно в країнах Східної та Центральної Європи, де відповідні реформи стали реакцією на провал

управлінської політики комуністичних режимів. Накопичений з того часу емпіричний матеріал та проведені дослідження дають можливість урядам інших держав оцінити переваги децентралізації і, що важливіше, мінімізувати властиві їй ризики.

Проблема адміністративного устрою та місцевого самоврядування постійно залишалися на порядку денному як завдяки зусиллям експертного середовища та зацікавлених сторін, так і через очевидну неефективність вітчизняної моделі у порівнянні з західними сусідами. Детальні пропозиції реформування також були розроблені ще з початку 2000-х років і постійно доповнювались новими.

Натомість фактором, що сприяв консолідації політичної волі, і якого не було у попередніх спробах реформи (1997, 2005, 2008-2009 рр. та ін.) стала необхідність альтернативи пропагованій проросійськими силами ідеї федералізації України. Відповідно до конституційних норм територіальний устрій України має ґрунтуватися на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів. Разом з тим, централізована система органів місцевого самоврядування, що була успадкована від радянських часів та діяла в Україні, виявилася фрагментарною, розбалансованою, неефективною, відірваною від потреб суспільства, окремих територій та не відповідала європейським принципам районування. Сучасні суспільні практики засвідчують, що саме децентралізація влади є одним із ефективних інструментів модернізації системи державного управління, успішне здійснення якої створює необхідні передумови для подальшого розвитку демократизації владних відносин [3, С. 217].

Поняття «децентралізація влади у системі державного управління» відображає цілеспрямований процес, орієнтований на покращання державного управління, включає в себе переміщення органів від вищих до нижчих рівнів державної влади й місцевого самоврядування.

Децентралізація влади повинна стати ефективним зняряддям соціально-економічного розвитку територій, завдяки зусиллям незалежності місцевого самоврядування та підвищенню його активності, зміцненню демократії на місцях.

Постановка проблеми. Процес децентралізації влади, як і будь яке явищу у політиці, має як позитивні аспекти – передбачувані результати та перспективи розвитку, так і негативні наслідки. Останні можна поділити на: 1) ризики, як потенційні загрози; 2) проблеми, які, у свою чергу вже об'єктивно існують, і можуть негативно вплинути на процеси децентралізації, або загостритись у ході децентралізації. Формування загальної картини реальних та

потенційних ризиків та проблем децентралізації влади для їх подальшого детального аналізу, є передумовою успішної реалізації цього проекту в Україні.

Мета статті. Досвід децентралізації влади в Україні, який ми маємо на сьогоднішній день, достатньою мірою проявив широкий спектр проблем та ризиків цього процесу. Мета статті полягає у аналізі експертної думки щодо ризиків і проблем децентралізації влади в Україні, та спробі їх класифікації.

Викладення основного матеріалу. Г. Лавриненко і К.-В. Цьока, аналізуючи широке коло експертних думок формулюють наступний спектр загроз і ризиків децентралізації влади в Україні.

1) Можлива втрата статусу, ресурсів та відповідних інфраструктурних переваг окремими територіальними громадами, що здатна призвести до протидії громадян реформі децентралізації в аспектах укрупнення районів, а також посиленню протистояння між різними політичними об'єднаннями. Хоча об'єднання територіальних громад і носить добровільний характер, однак й досі відсутні чіткі механізми для здійснення адміністративно-територіальної реформи та гарантії щодо симетричного застосування відповідних норм.

2) Розширення повноважень органів місцевого самоврядування, в наслідок передачі їх з центрального на регіональний рівень. Таким чином послаблення державного контролю за діяльністю органів місцевої влади може призвести до збільшення кількості порушень у сфері дотримання законодавчих норм, а також неефективного або навіть нецільового використання ресурсів.

3) Поглиблення розбалансування та непропорційного соціального та економічного розвитку територіальних громад. І як крайня форма – створення територіальних олігархічних кланів внаслідок закладання в місцеві бюджети витрат, що заздалегідь є нереальними. Сприятиме цьому вилучення повноважень у обласних державних адміністрацій, котрі відносяться до питань розробки та контролю за бюджетами областей.

4) Протидія реформі децентралізації політичних акторів, які зацікавлені у збереженні статус-кво та існуючих важелів контролю у межах централізованої політики. В даному випадку обрана місцева влада не матиме ознак незалежності, а децентралізація носитиме формальний характер.

5) Потенційне неприйняття суспільством реформи децентралізації внаслідок недостатньої поінформованості громадян та обговорення технічних моментів реалізації даної реформи.

6) Напружена соціально-політична ситуація в Україні. Децентралізацією можуть скористатися політичні сили, що зацікавлені в послабленні центральної влади та дестабілізації внутрішньополітичної обстановки в державі. За таких обставин місцеві еліти можуть почати здійснювати тиск на центральну владу з

метою отримання певних преференцій, що в подальшому може призвести до розбалансування економічної політики держави.

7) Останній ризик пов'язаний початково з дестабілізацією ситуації на сході України, а з лютого 2022 року – повномасштабними бойовими діями на всій території держави [6, С. 9].

М. Бризіцький, аналізує думки опонентів децентралізації, які, передусім вказують на ризик послаблення здатності держави перерозподіляти доходи і багатство, тобто зменшувати економічну нерівність. Адже закріплення за субнаціональними одиницями певних доходів зменшує спільний «котел» державного бюджету, що означає меншу державну допомогу малозабезпеченим, інвалідам, безробітним і т.д. Натомість здійснення цієї функції місцевими ресурсами може бути несправедливим через відмінності між багатими і бідними регіонами. Остання обставина – регіональна нерівність – всупереч теоретичним гіпотезам не зникає в ході економічного розвитку держави або реалізації заходів, спрямованими проти нерівності між індивідами. Багатші регіони володіють більшою податковою базою, а тому можуть запроваджувати навіть нижчі податкові ставки при тому самому рівні наданих послуг, переманюючи бізнес на заможних жителів. В підсумку багаті багатіють, а бідні біднішають. Заходи ж горизонтального вирівнювання також не позбавлені недоліків.

В Україні ситуація погіршується додаванням інших, поряд з економічними, диспропорцій між субнаціональними одиницями – територіальних, демографічних та адміністративних. Однак зволікання із завершенням формування адміністративно-територіального устрою та уніфікацією повноважень загрожує негативним впливом на економічне зростання, соціальну згуртованість і політичну стабільність. Також в контексті вітчизняного дискурсу про доцільність збереження місцевого самоврядування на районному рівні слід пам'ятати про функцію перерозподілу, яку виконують адмінтеродиниці вищого рівня щодо нижчих. Іншими словами, одним з напрямків використання ресурсів районного бюджету в майбутньому може якраз бути підтримка бідніших громад.

Іншим ризиком є зменшення ефективності управління у порівнянні з централізованою державною вертикаллю. І такі твердження не позбавлені сенсу. Адже основний аргумент передачі влади на нижчий рівень, відповідно до якого самостійне розпорядження ресурсами здатне ефективніше задовольняти специфічні потреби місцевих жителів, має вразливе місце. Справа в тому, що відмінності у потребах між різними територіальними одиницями насправді перебільшені і обумовлюються не так різними смаками їхніх жителів, як різним станом економічного розвитку. А навіть якщо такі смаки і існують, то вони

рідко мають вирішальний вплив на перемогу на виборах кандидата, який їх відстоює, у порівнянні з його особистісними якостями або партійною приналежністю. Насправді основний обсяг обов'язків субнаціональних урядів, особливо рівня громад, становить задоволення базових потреб жителів, як от в сфері водо-, газо- і електропостачання, громадського транспорту, екологічного становища тощо, які в принципі є однаковими на всій території.

При децентралізації також втрачається позитивний економічний ефект від масштабу – явища, коли при збільшенні розмірів організації і кількості продукції, що випускається, витрати на одиницю продукції зменшуються. Передача публічних послуг під управління і відповідальність місцевої влади зазвичай означає появу відмінностей у їх наданні у різних територіальних утвореннях, що створює додаткові витрати як для надавачів, так і для отримувачів. До цього слід додати меншу завантаженість бюрократичного апарату місцевого самоврядування та неглибокий поділ праці, що теоретично призводить до зниження професійного рівня працівників у порівнянні з централізованою моделлю.

Наступним ризиком є зменшення макроекономічної стабільності. Поряд з монетарною політикою, яку здійснює центральний банк, другим інструментом макроекономічної політики в державі є фіскальна політика – регулювання державних витрат і оподаткування. Наприклад, в ситуації стрімкого економічного зростання національний уряд з метою уповільнити темпи інфляції та запобігти «перегріву» економіки скорочує свої витрати і збільшує податки. Однак для економічного ефекту від таких заходів його частка у ВВП має бути достатньо значною. Передача ж ресурсів і повноважень на субнаціональний рівень обмежує засоби центральної влади або навіть призводить до протидії її політиці, наприклад якщо в описаній ситуації місцева влада перед локальними виборами навпаки збільшуватиме витрати. Такі випадки траплялись навіть в розвинених західних країнах (Велика Британія, США), а також в одній з найбільш децентралізованих держав світу – колишній Югославії.

І останнім ризиком, що може бути пов'язаний з децентралізацією, є корупція. Наближеність представників влади до локальних груп інтересів, неформальність відносин, залежність службовців від політиків, велика дискреція у прийнятті рішень, відсутність або слабкість місцевих засобів масової інформації можуть бути чинниками, що сприяють поширенню корупції на субнаціональному рівні. Хоча емпіричні дослідження стверджують про негативний зв'язок між децентралізацією та корупцією: співставивши відповідні індекси 59 країн дослідники встановили, що чим більша частка місцевих видатків у сукупному бюджеті, тим нижчим є рівень корупції. Для України такі висновки дуже обнадійливі [2].

Г. Рибак і Ю. Федотова аналізуючи основні загрози економіки регіону в умовах децентралізації, формулюють їх наступним чином.

- Економічна залежність регіону від його початкового рівня розвитку;
- Значна конкуренцію між регіонами;
- Соціальна несправедливість;
- Зменшення ефективності управління;
- Втрата саморегулювання у разі монополізації ринку зовнішніми підприємствами;
- Втрата позитивного ефекту від масштабу;
- Макроекономічна нестабільність;
- Погіршення екологічної ситуації, в разі розміщення екологічно шкідливого підприємства та складів небезпечних відходів [8, С. 61 – 62].

А. Лисенко, аналізуючи спектр проблем розвитку громад у контексті децентралізації, пропонує наступний їх перелік:

- Складнощі у комунікації апарату ОТГ та місцевого населення, прояв корупційного складника та бюрократизації на місцях;
- Формування тарифів на електроенергію, газ, воду, вивіз сміття в умовах існування монополії на надання комунальних послуг не є прозорим, висока вартість послуг;
- Відсутність належного рівня професійної підготовки управлінського складу в багатьох ОТГ, що спричинює недостатнє розуміння проблем розвитку громади, неспроможність до постійного пошуку та залучення інвестиційних ресурсів;
- В окремих областях України вагомою є кількість громад, у яких частка населення непрацездатного віку перевищує 30%;
- В окремих сільських територіальних громадах відсутні заклади, які надають первинну медичну допомогу. На території багатьох сільських громад не працюють будинки культури, гуртки та спортивні секції, відсутні пункти поліції;
- Оперативний доступ жителів віддалених сіл до пунктів надання якісних адміністративних послуг [7. С. 68 – 69].

Белей С. формулює ризики та загрози децентралізації в Україні виходячи з того, що децентралізаційні зміни сприяють активізації самоврядування територіальних громад для задоволення власних потреб та забезпечення стійкого розвитку сільських територій. Однак слід зазначити, що процес децентралізації управління містить не лише нові можливості для сільських територій, але й створює певні ризики та загрози:

1. Виникнення конфліктів:

- через те, що процес об'єднання сільських громад не завжди відбувається за принципом добровільності (інколи використовується технологія «вказівок зверху», що викликає незадоволення з боку сільських мешканців);

- через розбіжність думок і намірів щодо бачення стратегії розвитку сільської території.

2. Неузгодженість дій обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування знижують можливості розвитку сільської території.

3. Мінімальний або нульовий ефект від об'єднання сільських громад, якщо об'єднуються економічно слабкі чи малолюдні території з недостатнім потенціалом для розвитку.

4. Переважання власних інтересів й відсутність інтересу до економічного і соціального розвитку сільської території у представників місцевого бізнесу та членів територіальних громад.

5. Формальний характер процесу децентралізації.

Вище зазначені ризики та загрози можуть спричинити виникнення перешкод і пасток які призведуть до уповільнення соціально-економічного розвитку сільських територій [1].

Т. Заяць, зазначає, що: «головними причинами виникнення таких «пасток» є: незрілість політичних інститутів, неузгодженість формальних і неформальних інститутів, недосконалість економічних інститутів» [4, С. 54]. Отож задля забезпечення стійкого розвитку сільських територій необхідно мінімізувати ризики стримування розвитку, що має здійснюватися на основі тісної взаємодії інтересів різних суб'єктів децентралізації.

Д. Тітов пропонує такий перелік проблем, що стоять на шляху децентралізації в Україні:

- недосконалість низки законодавчих норм;
- неузгодженість повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади;
- слабка прив'язка системи реформування місцевого самоврядування до секторальних реформ, зокрема, медичної, освітньої, реформи адміністративних послуг та соціальної політики;
- низька якість кадрового складу;
- новостворені ОТГ зіткнулися і з проблемою неефективного використання фінансових ресурсів;
- неузгодженість і відставання галузевих міністерств від поточних темпів децентралізації та їх реагування на виклики;
- зростання протиріч між центром і регіонами та політизація діяльності органів місцевого самоврядування;

- недосконалий алгоритм процесу об'єднання, який допускає неоптимальність його критеріїв [11, С. 78].

Т. Сидор зосереджує увагу на можливих бюджетних ризиках децентралізації, з якими можуть зіткнутися територіальні громади, і пропонує наступний їх перелік.

1. Значним ризиком бюджетної децентралізації є домінування локальних інтересів над загальнодержавними. Можливість такого ризику пов'язана із отриманням територіальними громадами значних фіскальних інструментів у вигляді ПДФО, акцизного податку з паливо-пастильних матеріалів, реалізованих на території громади, що зменшує надходження до державного бюджету, а відтак, сприяє зменшенню виплат малозабезпеченим, інвалідам, соціально незахищеним верствам населення тощо. Отримання права самостійно встановлювати місцеві податки, зручна, насамперед, громадам з високим обсягом фінансових ресурсів, а це передбачає можливість надавати більш якісні суспільні послуги громадянам «багатих територій». Інакше кажучи, «...поглиблення бюджетної децентралізації здатне послаблювати можливості держави ефективно перерозподіляти доходи і багатство». Внаслідок поширення диференціації в розвитку територій, а тому вирівнювання бюджетної забезпеченості держави стосовно територій стане неефективною.

2. Ще одним ризиком бюджетної децентралізації може стати мінімізація ефективності фінансового контролю органів державної влади за проведенням процедур бюджетного процесу на місцевому рівні. Виникнення цього ризику лежить в площині послаблення процесів реалізації фінансового контролю зі сторони держави за формуванням, раціональним і ефективним використанням коштів місцевих бюджетів внаслідок поглиблення реформи бюджетної децентралізації. Зважаючи на те, бюджетний контроль є вагомим елементом управління місцевими фінансами, за його результатами можна визначити ефективність роботи місцевого самоврядування та їх спроможністю надавати якісні суспільні послуги своєчасно і у повному обсязі.

3. Досить часто ризиком бюджетної децентралізації називають ефект «м'яких бюджетних обмежень» та надмірну орієнтацію видатків місцевих бюджетів на поточне споживання. Такий ризик пов'язаний здебільшого із низькою компетенцією кадрового потенціалу малих територіальних громад у сфері управління місцевими фінансами, а відтак постійно очікують допомоги «зверху». Особливо яскраво можливість виникнення даного ризику проявляється у випадку стійкої залежності дохідної частини місцевих бюджетів від трансфертних платежів з державного бюджету. Крім того, органи місцевої влади у випадку зростання фіскального потенціалу території не несуть

відповідальності перед мешканцями громади щодо зростання якості надання послуг.

4. При формуванні територіальних громад може мати місце політизація даного процесу, а не основні критерії щодо формування спроможних громад, що також є ризиком бюджетної децентралізації. Зважаючи на те, що бюджетна децентралізація призводить до змін у структурі дохідної частини місцевих бюджетів та перерозподілу функціональних обов'язків місцевого самоврядування в площині область-район-громада, «...загострюється конкуренція політичних еліт за інституційні та фінансові повноваження». Такий підхід створює ризик підготовки якісних перспективних планів об'єднання громад, адже врахування індикаторів спроможності територіальних громад має другорядне значення.

5. Соціальні ризики пов'язані із виникненням ситуації, при якій інтереси громад не враховуються, що може нести загрози їх соціальному добробуту, а відтак і наступному розвитку новостворених громад. До цієї групи ризиків експерти часто відносять освітні ризики (закриття малокомплектних шкіл, скорочення педагогічного персоналу та інше).

6. Корупційні дії в діяльності органів місцевого самоврядування є наступним ризиком бюджетної децентралізації. В Україні цей ризик обумовлений, насамперед, недоліками у сфері реалізації земельної реформи та можливістю перенесення закупівель на рівень місцевої влади. Такі земельні проблеми активізувалися з 2018 року, тобто у період передачі територіальним громадам земель сільськогосподарського призначення за межами їх населених пунктів. Зважаючи на те, що плата за землю суттєво наповнює бюджети територіальних громад власними фінансовими ресурсами, боротьба за земельні ділянки тільки посилюється. Відтак, необхідно законодавчо вноормувати дану процедуру передачі земель за межами населених пунктів з метою уникнення ризиків децентралізації.

7. Кадровий або управлінський ризик також має місце у процесах децентралізації, адже децентралізація передбачає передачу не лише різного роду ресурсів, але й повноважень. Відтак, для забезпечення якісного і ефективного виконання цих повноважень потрібно сформувати високопрофесійний кадровий склад. Низький рівень кваліфікації управлінського апарату місцевого самоврядування може звести нанівець потенціал бюджетної децентралізації. До цього виду ризику також можна віднести дублювання повноважень та зростання дисбалансів у форматі «ресурси-повноваження», коли повноваження місцевому самоврядуванню делегуються, а фінансові ресурси під ці повноваження не надаються.

8. Посилення диференціації фінансово-економічного потенціалу територій – наступний ризик бюджетної децентралізації, зміст якого зводиться до проблем різного характеру. Насамперед, це формування територіальних громад за принципом територіальної віддаленості, а не фінансової спроможності щодо ефективного функціонування [9, С. 132 – 133].

О. Скрипнюк звертає увагу на те, що низка проблем, які існують у сфері децентралізації влади, не мають секторального характеру, а є системною перешкодою з причинами як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Найважливішими з них можна вважати такі:

- тривала відсутність послідовно державної політики щодо розвитку системи місцевого самоврядування, неврахування вищими органами державної влади України пропозиції громадськості, що репрезентує органи місцевого самоврядування з її вдосконалення, а часто й небажання центру реально змінювати чинну модель державного управління та місцевого самоврядування;

- недостатня спроможність органів влади забезпечити адекватну участь народу в управлінні суспільно-політичними та суспільно- економічними процесами в державі;

- відсутність повноцінного місцевого самоврядування на рівні громади, брак ефективності в їхній діяльності та неспроможність повноцінно здійснювати самоврядні функції на рівні району та регіону;

- наявність суперечливих положень Конституції України, що визначають територіальну основу, організаційну систему, компетенцію органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій;

- відсутність чіткого розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на місцях, між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування;

- відсутність належної фінансової основи місцевого самоврядування, надмірна централізація фінансових ресурсів, недосконалість механізму трансфертів фінансових ресурсів держави на рівень територіальної громади;

- відсутність ефективної податкової бази, зокрема місцевих податків і зборів для самостійного формування органами місцевого самоврядування власних бюджетів;

- відставання економічної основи здійснення децентралізації від її правового забезпечення;

- наявність великих диспропорцій в економічній та інших галузях розвитку територій, між промисловими півднем і сходом та аграрним заходом України;

- відсутність правового механізму вирішення питань адміністративно-територіального устрою держави;

– надмірна залежність органів місцевого самоврядування від рішень місцевих органів виконавчої влади;

– неефективна система державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, недосконалість системи та низький рівень оплати праці в органах місцевого самоврядування, криза кадрової політики, системи підготовки та перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, депутатів місцевих рад, низький загальний рівень компетентності службовців місцевого самоврядування (частка службовців місцевого самоврядування, що мають вищу освіту, традиційно становить близько двох третин, в аграрних областях – менше половини);

– відчуженість органів місцевого самоврядування від населення та їх корпоратизація, закритість і непрозорість діяльності, неефективне використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупція, патерналізм у відносинах із населенням;

– нерозвиненість форм прямої демократії, відсутність у жителів навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення;

– соціальна дезінтегрованість територіальних громад і неспроможність жителів до солідарних дій із захисту своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевої влади та досягнення спільних цілей розвитку спільнот [10, С. 95 – 97].

Основними очікуваними ризиками в процесі здійснення децентралізації влади О. Скрипнюк вважає ризики, пов'язані з:

– необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць з метою забезпечення їх фінансової спроможності;

– зниженням якості місцевого управління та легітимності прийняття рішень;

– зростанням партикуляристських тенденцій регіонів, тобто легітимації в суспільній свідомості претензій областей на правосуб'єктність щодо політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним;

– посиленням серед населення регіональних ідентичностей, зокрема в регіонах із найбільш специфічними соціокультурними рисами;

– поглибленням соціальної дистанції між територіальними спільнотами через отримання регіональними елітами розширеної ресурсної бази для здійснення політичних заходів у бік уніфікації всередині соціумів відповідних областей;

– поглибленням диспропорцій показників економічного та соціального розвитку областей;

– активізацією боротьби між політичними елітами різних рівнів навколо бажаного та максимального обсягу повноважень і матеріальної основи врядування;

– посиленням свавілля чиновників та місцевих еліт і зростанням незадоволення населення різних регіонів владою, включаючи центральну, яка не в змозі буде захищати права регіональних громад;

– розвитком відцентрових тенденцій через вкрай низький рівень відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами;

– збереженням інерції щодо покладання суспільством відповідальності за негативні явища в економічному та політичному розвитку країни на головний центр в особі центральних органів державної влади за реального обмеження впливу останніх на політичний процес тощо [10, С. 97 – 98].

В. Ковальова очікуваними ризиками децентралізації вважає наступні:

а) труднощі, які виникнуть під час перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць, що виражатиметься в укрупненні територіальних громад;

б) послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування за реалізацією повноважень, які будуть їм передані, що ускладнюється слабкістю інститутів громадянського суспільства;

в) загострення проблем бюджетної системи в питанні фінансування повноважень органів місцевого самоврядування, загроза його зриву;

г) зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень, зумовлене низьким рівнем компетентності посадових осіб місцевого самоврядування та недосконалістю системи добору до депутатського корпусу;

д) утвердження на місцевому рівні ідей та інтересів, які суперечать загальнонаціональним інтересам [5].

Висновки.

Сутність децентралізації в Україні полягає в трьох ключових аспектах: розширенні повноважень, ресурсів і відповідальності органів місцевої влади, що має як свої перспективи, так і ризики.

Незважаючи на вагомість вище перелічених ризиків, їх вплив на реформу децентралізації, звісно окрім повномасштабних бойових дій, здебільшого можливо нівелювати за допомогою залучення універсальних превентивних засобів у вигляді доопрацювання законодавства, вироблення чітких механізмів та норм реалізації окремих положень, а також системи покарань за порушення вимог та зловживання повноваженнями.

Однак важливо також своєчасно опрацювати потенційні ризики у вигляді послаблення державного контролю за діяльністю органів місцевої влади і як наслідок недотримання ними законодавчих норм та нецільового використання

ресурсів, розбалансування соціального та економічного розвитку територіальних громад, несприйняття населенням реформи децентралізації та дестабілізації ситуації в Україні, що здатні затягнути у часі реформу децентралізації, надати їй ознак деформації та невизначеності.

Таким чином, процес децентралізації не передбачає ослаблення центральної влади, а тільки позбавляє повноважень, які не обов'язково вирішувати на державному рівні (проблеми або взагалі не вирішуються на державному рівні, або вирішуються частково), оскільки на місцевому рівні є змога вирішити більшість питань швидше та ефективніше. Децентралізація – модель модернізації публічного управління зі зміщенням акцентів на місцевий рівень.

Наявні погляди на загрози децентралізації в Україні часто зумовлені надмірною політизацією цього питання. Усе це доводить необхідність професійного та незаангажованого діалогу в суспільстві щодо всіх сильних та слабких аспектів децентралізації. Крім того, проводячи реформи слід пам'ятати, що їхня ефективність залежить від підготовки. Сьогодні до цього не зовсім готове суспільство. Будь-які реформи, відірвані від людей та реальних обставин, приречені на поразку.

У сучасних умовах альтернативи децентралізації не існує. Тому слід забезпечити послідовність у здійсненні цього процесу, зокрема органи влади зобов'язані забезпечити спроможність участі народу в управлінні суспільно-політичними та суспільно-економічними процесами в державі. Держава має посприяти зміцненню інститутів місцевого самоврядування, ефективності їх діяльності. Таким чином, децентралізація – модель модернізації публічного управління зі зміщенням акцентів на місцевий рівень. Тому реформа адміністративно-територіального устрою своїм стратегічним спрямуванням має на меті зробити адміністративно-територіальні одиниці такими, які б сприяли концентрації ресурсів на території та не були надто обтяжливими для отримання населенням публічних послуг, що надаються органами влади відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Список використаних джерел

1. Белей С.І. Розвиток сільських територій в умовах децентралізації. Ефективна економіка. – 2021. – № 1. – [Електроний ресурс. Дата звернення 18. 02. 2024] Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2021_1_33
2. Бризіцький М. Ризики децентралізації. [Електроний ресурс. Дата звернення 18. 02. 2024] <https://decentralization.gov.ua/news/columns/11589>
3. Гоголь Т.В., Мельничук Л.М. Трансформація територіальних громад в умовах децентралізації в Україні. Право та державне управління. 2022. № 1. С. 216 – 225.

4. Заяць Т.А. Розвиток сільських поселень України в умовах децентралізації: можливості та ризики. Демографія та соціальна економіка, 2017, № 3 (31). С.48-60.
5. Ковальова В. Реформа місцевого самоврядування: замість держадміністрацій створюють виконкоми обласних і районних рад. Урядовий кур'єр. 2014. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/category/samovryaduvannya/?page=22> [Електроний ресурс. Дата звернення 10.02.2024]
6. Лавриненко Г.А., Константин-Василе Цьока. Децентралізація в Україні: перспективи та ризики. Регіональні студії. № 30. 2022. С. 7 – 10.
7. Лисенко А. Децентралізація влади в Україні як засіб створення та підтримки повноцінного життєвого середовища територіальних громад. *Krakowskie Studia Małopolskie* 2022, nr 1 (33) С. 56 – 77.
8. Рибак Г., Федотова Ю. Економічна безпека регіонів України в процесі децентралізації. *International Science Journal of Management, Economics & Finance*. Vol. 2, No. 1, 2023, pp. 56-64. doi: 10.46299/j.isjmef.20230201.06.
9. Сидор Т.І. Бюджетні ризики децентралізації територіальних громад. Восьмі Всеукраїнські наукові читання пам'яті С. І. Юрія: збірник наукових праць м. Тернопіль, 15 листопада 2022 року. С. 131 – 134.
10. Скрипнюк О.В. Децентралізація влади в Україні: питання теорії і практики в контексті європейського досвіду. Конституційно-правові академічні студії. 2016. № 1. С. 90 – 99.
11. Тітов Д.В. Реформа децентралізації в Україні: досягнення та проблеми подальшої реалізації. Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: «Економічні науки». № 1 (57). 2022. С. 74 – 80. DOI: 10.25313/2520-2294-2022-1-7870

candidate of political sciences **Semko Vadym**,
Associate Professor of the Department of Political Sciences and Law
Kyiv National University construction and architecture

PROBLEMS AND RISKS OF DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE: REVIEW OF EXPERT OPINION

Considered opinions of the expert community of Ukraine regarding threats and risks on the way to implementing the reform of power decentralization in Ukraine. The decentralization of power and the formation of united territorial communities as the main subjects of local self-government, as well as the creation of prerequisites for their self-sufficient and economically efficient development, are unanimously recognized by domestic experts as the main vector of the modern development of the state-building system of Ukraine. Decentralization of power should become an effective tool for socio-economic development of territories, thanks to the efforts of independence of local self-government and increasing its activity, strengthening of local democracy. The inevitability of problems and risks of decentralization of power,

which are objectively determined by the conditions affecting decentralization in Ukraine, is asserted. Selected problems and risks of a political, economic, socio-demographic, ecological, spatial and psychological nature. Experts separately point out the risk of using the decentralization policy for further disintegration of Ukraine in conditions of armed aggression by the Russian Federation. At the same time, the policy of decentralization in Ukraine can become an attractive alternative to Russian versions of the federalization of Ukraine.

Keywords: decentralization; power; community; region; budget; territory; powers; local governments.

REFERENCES

1. Belei S.I. Rozvytok silskykh terytorii v umovakh detsentralizatsii. *Efektivna ekonomika*. – 2021. – № 1. – [Elektroni resurs. Data zvernennia 18. 02. 2024] Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2021_1_33. {in Ukrainian}
2. Bryzitskyi M. Ryzyky detsentralizatsii. [Elektroni resurs. Data zvernennia 18. 02. 2024] <https://decentralization.gov.ua/news/columns/11589> {in Ukrainian}
3. Hohol T.V., Melnychuk L.M. Transformatsiia terytorialnykh hromad v umovakh detsentralizatsii v Ukraini. *Pravo ta derzhavne upravlinnia*. 2022. № 1. S. 216 – 225. {in Ukrainian}
4. Zaiats T.A. Rozvytok silskykh poselen Ukrainy v umovakh detsentralizatsii: mozhlyvosti ta ryzyky. *Demohrafiia ta sotsialna ekonomika*, 2017, № 3 (31). S.48-60.
5. Kovalova V. Reforma mistsevoho samovriaduvannia: zamist derzhadministratsii stvoriat vykonkomy oblasnykh i raionnykh rad. *Uriadovy kurier*. 2014. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/category/samovryaduvannya/?page=22> [Elektroni resurs. Data zvernennia 10.02.2024] {in Ukrainian}
6. Lavrynenko H.A., Konstantyn-Vasyle Tsoka. Detsentralizatsiia v Ukraini: perspektyvy ta ryzyky. *Rehionalni studii*. № 30. 2022. S. 7 – 10. {in Ukrainian}
7. Lysenko A. Detsentralizatsiia vlady v Ukraini yak zasib stvorennia ta pidtrymky povnotsinnoho zhyttievoho seredovyscha terytorialnykh hromad. *Krakowskie S tudia Małopolskie* 2022, nr 1 (33) S. 56 – 77. {in Ukrainian}
8. Rybak H., Fedotova Yu. Ekonomichna bezpeka rehioniv Ukrainy v protsesi detsentralizatsii. *International Science Journal of Management, Economics & Finance*. Vol. 2, No. 1, 2023, pp. 56-64. doi: 10.46299/j.isjmef.20230201.06. {in Ukrainian}
9. Sydor T.I. Biudzhetni ryzyky detsentralizatsii terytorialnykh hromad. *Vosmi Vseukrainski naukovy chytannia pamiati S. I. Yuriiia: zbirnyk naukovykh prats m. Ternopil, 15 lystopada 2022 roku*. S. 131 – 134. {in Ukrainian}
10. Skrypniuk O.V. Detsentralizatsiia vlady v Ukraini: pytannia teorii i praktyky v konteksti yevropeiskoho dosvidu. *Konstytutsiino-pravovi akademichni studii*. 2016. № 1. S. 90 – 99. {in Ukrainian}
11. Titov D.V. Reforma detsentralizatsii v Ukraini: dosiahnennia ta problemy podalshoi realizatsii. *Mizhnarodnyi naukovyi zhurnal «Internauka». Seriiia: «Ekonomichni nauky»*. № 1 (57). 2022. S. 74 – 80. DOI: 10.25313/2520-2294-2022-1-7870. {in Ukrainian}