

## Панельна дискусія 1

### **ВИКЛИКИ ТА ПРІОРИТЕТИ ВІДНОВЛЕННЯ МІСТ УКРАЇНИ**

#### **Аведян Л. Й.**

кандидат економічних наук, доцент кафедри державного управління, публічного адміністрування та економічної політики  
Харківський національний економічний університет імені С. Кузнеця  
Харків, Україна

#### **Лукашев С. В.**

кандидат економічних наук, професор кафедри державного управління, публічного адміністрування та економічної політики  
Харківський національний економічний університет імені С. Кузнеця  
Харків, Україна

### **РЕАЛІЗАЦІЯ ЗДОБУТКІВ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ В УМОВАХ СУСПІЛЬНОЇ КРИЗИ**

Спроби реформування місцевого самоврядування в Україні робилися з часу проголошення її незалежності, але їм увесь час перешкождала відсутність консенсусу у середовищі політичної еліти щодо бачення зовнішньо- і внутрішньополітичного вектора розвитку держави загалом і підходів до адміністративно-територіального поділу та організації влади на місцях зокрема. В умовах перманентних економічних, політичних та суспільних криз переважна кількість органів місцевого самоврядування (ОМС) виявилися нездатними здійснювати власні та делеговані повноваження на належному рівні, що робило потребу їх реформування украй важливою.

Підбиваючи проміжний підсумок восьми років реформи децентралізації, можна з упевненістю сказати, що попри низку недоліків і прорахунків її реалізація була одним із найбільших досягнень постмайданної влади. Результатами реформи, що була спрямована на побудову якісно нової системи місцевого самоврядування, в основі якої лежала зміна базового рівня адміністративно-територіального устрою шляхом створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), стали: надання ОМС більшого обсягу прав у розпорядженні наявними ресурсами; посилення їх зацікавленості у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів та пошуку додаткових джерел їх наповнення; зміцнення матеріальної та фінансової основи населених пунктів; поява нових осередків активізації господарської діяльності тощо. Внаслідок цих нововведень територіальні громади дістали можливість підвищити якість надання публічних послуг населенню, реалізовувати соціальні та інфраструктурні проєкти, створювати умови для залучення інвестицій та розвитку місцевого бізнесу, розробляти та реалізовувати програми місцевого розвитку тощо.

Водночас кризові явища в економіці, політиці та суспільних відносинах, слабка поінформованість місцевого населення про заходи держави щодо реформи місцевого самоврядування і фінансової децентралізації, низький рівень політичної культури громадян та їх страх перед змінами, а також прагнення частини чиновників та політичних акторів на регіональному, субрегіональному та локальному рівнях залишити незмінним статус-кво у системі владних взаємовідносин та зберегти доступ до ресурсів породили низку проблем у здійсненні реформи.

Позитивні наслідки реформи децентралізації, такі як розширення владних повноважень ОМС, право на прямі міжбюджетні відносини, розмежування податків та зборів між різними рівнями бюджетів, запровадження інфраструктурної субвенції, значне зростання зацікавле-

ності міжнародних донорів щодо надання грантової підтримки новоствореним громадам, стали помітними вже впродовж перших років її реалізації. Втім, відразу ж виявилася й велика кількість проблем та суперечностей.

Однією із ключових проблем, що виникла із самого початку здійснення реформи, була неefективна комунікація між владою та громадянами, яка викликала інформаційний вакуум на місцях.

Важливим було розв'язання питання забезпечення спроможності утворених громад. Реформа децентралізації передбачала створення об'єднаних територіальних громад, що «здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема, у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [4]. Тобто, ключовим завданням реформи було створення спроможних громад, які, відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, розробленої Міністерством розвитку громад та територій України, мали відповідати низці критеріїв: нерозривність та географічна цілісність територій громади; відстань від центру до громади з населенням понад 10 % від усього населення ОТГ мала становити не більш 20 км; наявність не менше ніж 250 дітей шкільного та 100 дітей дошкільного віку; наявність школи I–III ступеня з проектною потужністю не менше ніж 250 учнів; кількість населення — не менше 3000 осіб, площа — не менше 200 кв. км [4].

Педалювання реформи, недосконалість низки законодавчих норм, врахування державними органами інтересів регіональних та локальних еліт призвели до затвердження на початковому етапі реформи низки ОТГ, створених добровільно, але не за перспективними планами областей і з порушенням методики. З іншого боку, перспективні плани стали «підганятися» під уже сформовані громади, які були створені без урахування цих перспективних планів. Це стало причиною існування ОТГ, які не були спроможними забезпечити відповідний рівень послуг та власний економічний розвиток.

Ще однією нагальною проблемою впровадження децентралізації була неузгодженість повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади загалом, а також функцій та повноважень між місцевими радами ОТГ та районними державними адміністраціями (РДА) й районними радами. Ця проблема виявлялася, наприклад, у відсутності механізму перерозподілу районного бюджету у зв'язку з формуванням на його території ОТГ. Створені всередині року об'єднані громади до кінця бюджетного року були змушені працювати відповідно до бюджету, затвердженого районною радою [3]. До цього часу остаточно невирішеним залишається питання визначення повноважень, які залишаються за РДА та райрадами [2].

Складною проблемою для новостворених ОТГ виявилось залучення до управління ними висококваліфікованих спеціалістів. Низька якість кадрового складу зазвичай пов'язана з тим, що більшість об'єднаних громад утворена винятково з сіл, які не можуть забезпечити співробітникам ОМС конкурентну зарплату та високі стандарти життя. Дається взнаки і невисока кількість осіб з вищою освітою серед службовців місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад (не більше двох третин) [5]. Недостатній рівень кваліфікації кадрів частково пов'язаний із поширеною у дореформений час жорсткою централізацією прийняття управлінських рішень, що, наприклад, не вимагало від бухгалтерів у сільських радах досконалого знання Бюджетного кодексу, оскільки бюджети зазвичай їм надходили з районного рівня [1]. Однією з проблем є й те, що більшість фахівців — люди пенсійного та передпенсійного віку, яким немає заміни. На заваді нормальній роботі органів місцевого самоврядування стоїть і відсутність фахівців, які належно володіють іноземною мовою, хоча б для написання проєктних заявок [5].

Новостворені ОТГ зіткнулися із проблемою неефективного використання фінансових ресурсів. Кошти переважно використовувалися для реалізації проєктів із високою видимістю (ремонт шкіл, будинків культури, фельдшерсько-акушерських пунктів) задля підняття рейтингу голови громади й збільшення шансів на переобрання на наступних виборах. Водночас, помітним було небажання голів громад брати на себе додаткову відповідальність і роботу з залучення інвестицій (наприклад, для розвитку інфраструктури) [4].

Здійсненню реформи також опиралися місцеві бізнес-еліти, що не хотіли втратити вплив на сільські та районні ради, оскільки створення ОТГ супроводжувалося переформатуванням органів влади та зміною акцентів в управлінні на користь громад. У низці аграрних регіонів (Вінницька, Черкаська області) реформа пробуксовувала через небажання агрохолдингів втратити доступ до дешевої оренди землі, вартість якої мала зрости у разі проведення інвентаризації землі, що є неодмінною умовою створення ОТГ. Прикладом втручання місцевих бізнес-еліт у процес децентралізації може бути вплив компанії ДТЕК на створення Добропільської ОТГ на Донеччині, про що свого часу заявляв голова Донецької ОДА П. Жебрівський [5]. В окремих випадках спостерігався спротив створенню ОТГ на рівні сільських голів, особливо у районах із дорогою землею, оскільки в разі об'єднання двох сільських рад в одну одна з них втрачала можливість розподіляти земельні ділянки [5]. Також небажання об'єднуватися із сусідами було помітне у громадах.

Отже, реформа децентралізації значно збільшила повноваження і фінансові можливості органів місцевого самоврядування, що є запорукою їхньої спроможності розв'язувати основні питання соціально-економічного розвитку громад та надавати якісні послуги їх мешканцям. У ході дослідження було виявлено, проаналізовано та систематизовано найголовніші проблеми та ризики, з якими внаслідок здійснення реформи зіткнулося як населення, так і владні інституції. Проаналізовані у цій статті проблемні явища можуть підвищити обізнаність щодо процесів децентралізації серед її суб'єктів і могли б стати підґрунтям для усунення наявних прогалин, зокрема: покращення взаємодії у питаннях реформи між населенням і владою; закріплення нововведень у Конституції України та усунення невідповідностей і розбіжностей у нормативно-правовій базі реформи; подолання суперечностей між різними рівнями влади; чіткий розподіл повноважень між ОТГ та РДА і райрадами; врегулювання земельномайнових питань; створення умов для посилення спроможності ОТГ тощо.

З огляду на фактичне завершення реформи децентралізації внаслідок проведення у жовтні 2020 р. виборів до усіх рад ОТГ та законодавчого оформлення нового адміністративно-територіального устрою на субрегіональному та локальному рівнях, перспективи подальших досліджень розглянутої теми полягають у: з'ясуванні позицій політичних акторів різних рівнів у нових умовах; вивченні трансформації системи взаємодії між керівництвом ОТГ та районною, обласною і центральною владою, а також бізнес-структурами; розгляді зміни форм і цілей діяльності політичних партій на локальному рівні, особливостей їх участі у роботі рад ОТГ та виборчих кампаніях; поглибленні розуміння чинників та факторів, що впливали на гальмування реформи; аналізі проблем, пов'язаних із відсутністю законодавчого оформлення та реального розподілу повноважень між радами ОТГ і структурами влади на районному рівні; важливим є моделювання перспектив завершення реформи з урахуванням перманентної зміни ставлення до неї центральної влади тощо.

### **Література**

1. Бевз Т. А. Специфіка здійснення реформ місцевого самоврядування та територіальної організації влади в регіонах України: здобутки і прорахунки. Демократизація політичних інститутів і суспільний розвиток в Україні. Збірник наукових праць / за ред. О. О. Рафальського, О. М. Майбороди. Київ : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2019. С. 187–231.

2. Весперіс С. З., Решетняк Я. В. Децентралізація: проблеми новосформованих об'єднаних територіальних громад. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2018. Вип. 19, част. 1. С. 46–50.
3. Жук В. Напрями розвитку та зміцнення управлінського потенціалу органів місцевої влади. URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Juli08/01.htm>
4. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад. Постанова Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>
5. Солодкий С., Левонюк Т., Баласанян В. та ін. Взаємозв'язок між децентралізацією та європейською інтеграцією. [Б.м.], 2020. 30 с. URL: [http://neweurope.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/Decentralization\\_ukr\\_web-2.pdf](http://neweurope.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/Decentralization_ukr_web-2.pdf)

### **Бабець І. Г.**

д.е.н., професор, професор кафедри міжнародних економічних відносин,  
Центральноукраїнський національний технічний університет,  
м. Кропивницький, Україна;  
с.н.с. відділу просторового розвитку, Інститут регіональних досліджень  
ім. М. Долошнього НАН України, м. Львів, Україна

## **ДОСВІД МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА У ПОВОЄННІЙ ВІДБУДОВІ ПОСТ-ЮГОСЛАВСЬКИХ МІСТ**

Післявоєнна відбудова житлових, інфраструктурних та промислових об'єктів міст України розглядається як одне з основних завдань забезпечення економічного розвитку, оскільки від швидкості та результативності цього процесу залежить відновлення людського капіталу на звільнених територіях за рахунок повернення біженців та внутрішньо переміщених осіб на місця їх довоєнного проживання. За оцінками фахівців Київської школи економіки, станом на грудень 2022 р. загальна сума прямих задокументованих збитків, завдана інфраструктурі України через повномасштабні військові дії російських агресорів становила 137,8 млрд дол. США (за вартістю заміщення), збитки від руйнувань житлового фонду оцінюються у 54 млрд дол. США, пошкоджено або зруйновано 149,3 тис. житлових будинків, обсяг збитків, завданих інфраструктурі, становив 35,6 млрд дол. США, збитки промисловості та втрати підприємств — 13 млрд дол. США, пошкоджено, зруйновано або захоплено щонайменше 64 великі і середні підприємства, 84,3 тис. одиниць сільгосптехніки, 31 інтернат, 44 соціальні центри, майже 3 тис. магазинів, 593 аптеки, майже 195 тис. приватних легкових авто, 14,4 тис. одиниць комунального транспорту, 330 лікарень, 595 адмінбудівель державного та місцевого управління [1]. Економіка промислових міст східних регіонів України практично повністю знищена, найбільші руйнування житлового фонду спостерігаються у Донецькій, Київській, Луганській, Чернігівській та Харківській областях. Зокрема, у Маріуполі знищено половину житлових будинків та 90 % інфраструктури, у Луганській області внаслідок бойових дій майже повністю зруйновано Сєверодонецьк, Попасну, Рубіжне, Щастя, Кремінну, Лисичанськ зруйновано на 60 %, на Донеччині повністю зруйновано Волноваху, Вугледар, Мар'їнку, Лиман, Соледар, у Бахмуті знищено 60 % будинків [2]. У період повоєнного відновлення необхідно буде вирішувати проблеми фінансового та ресурсного забезпечення відбудови більшості зруйнованих міст, а з огляду на отримання значної міжнародної допомоги актуальним завданням є розробка відповідних інституційних інструментів планування просторового розвитку з урахуванням інтересів громад та управління міжнародними інвестиційними проектами. У зв'язку з цим важливим є вивчення досвіду міжнародного співробітництва у відбудові міст колишньої Югославії після завершення війни.