

Децентралізація як детермінант регіональної політики

Пішов п'ятий рік, як в нашій країні йде робота з реалізації «Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні», затвердженої Кабінетом Міністрів.*

Про важливість, безальтернативність і терміновість цього процесу свідчать слова Володимира Гройсмана: «Ми або робимо цю реформу, або країну чекає хаос» і далі: «Я не бачу жодної об'єктивної причини, яка б завадила її реалізації, реформи будуть виконані протягом трьох, максимум чотирьох років».

Така постановка питання в реформуванні основної ланки соціально-економічних реформ, що проводиться в країні, плюс розгорнута безпрецедентна піар-кампанія забезпечили підтримку розрекламованої реформи на всіх рівнях: державної і місцевої влади, депутатського корпусу. Робота закипіла...

Але час швидкоплинний. Прошло чотири роки, а вирішення основних проблем місцевого самоврядування і організації територіальної влади перебувають в зародковому стані.

У процесі реалізації визначеного проблеми інституціонального реформування місцевого самоуправління не піднімалися, а поняття регіональної політики і регіоналізму практично зникли з доповідей і виступів керівництва країни, нормативно-правових актів Кабінету Міністрів. Домінантами процесу стали питання децентралізації і створення об'єднаних територіальних громад.

Нагадаю, що на першому етапі реформи мала б бути здійснена реорганізація на базовому рівні адміністративно-територіальної системи країни: створення об'єднаних територіальних, фінансово самодостатніх громад. Але за чотири роки об'єдналося всього 3313 з 11 215 громад. І тільки чверть з них, за підсумками 2017 р., виявились фінансово самодостатніми і не потребують дотацій з Держбюджету.

Попри прийняття низки законодавчих і нормативно-правових актів всіх рівнів з бюджетної децентралізації, частка доходів місцевих бюджетів (без трансферів) у дохідній частині зведеного бюджету країни за ці роки зменшилась з 26,7% у 2015 р. до 22,6% у 2017 р., а частка міжбюджетних трансферів з Держбюджету в місцеві бюджети збільшилася.

У 2017 р. 82% районних бюджетів були дотаційними.

І це при тому, що за твердженнями організаторів і відповідальних за проведення цих реформ, процес бюджетної децентралізації в забезпечення фінансовими ресурсами місцевих рад пройшов успішно.

Що стосується найважливішої складової реформи – розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидарності, передачі функцій виконавчої влади (обласних і районних держадміністрацій) виконавчим органам місцевого самоврядування відповідного рівня, то, як кажуть: «Тут і кінь не валявся». За минулі чотири роки від можновладців не надійшло жодної пропозиції, не виявлено ніяких управлінських впливів на вирішення цих важливих питань. Натомість спостерігається процес кадрового збільшення держадміністрацій усіх рівнів.

Наведу дані з паспортів бюджетних програм обласних державних адміністрацій у 2017 р.: чисельність апарату Одеської державної обласної адміністрації складає 3181 шт. од., Харківської – 3967 шт. од., Дніпропетровської – 3004 шт. од., Полтавської – 2420 шт. од., Миколаївської – 2473 шт. од. Чотири роки тому штатних одиниць у цих держадміністраціях було на 10-20% менше.

© В. К. Симоненко, 2018.

* Доповідь на III Міжнародній науково-практичній конференції «Територіальний розвиток і регіональна політика: сучасний стан та орієнтири подальших реформ» (7-8 червня 2018 р.).

Водночас реалії життя все більше затягують вузол невирішених гострих соціально-економічних питань життя регіонів, перетворюючи їх в глобальну проблему для нашої країни, розкручуючи відцентрові сили, що загрожує територіальній цілісності країни.

Серед них насамперед необхідно виділити сильну диференціацію рівнів соціально-економічного розвитку регіонів:

- понад 60% внутрішнього продукту країни створюється в шести областях і м. Києві;
- національний дохід на одну особу населення, а також на одного працюючого в таких областях, як Дніпропетровська, Київська і Полтавська, в 2,5 рази більше, ніж у Закарпатській, Тернопільській, Чернігівській і Рівненській;
- капітальні інвестиції в м. Київ більші, ніж в 17 областей разом взятих.

І це тоді, коли за європейськими стандартами за наведеними вище показниками розвив серед регіонів країни має бути не більше 20 пунктів.

Не менш гострими залишаються питання забезпечення регіонів об'єктами соціальної і інженерної інфраструктури, високооплачуваними робочими місцями, доступним житлом, демографічним благополуччям.

За таких невтішних результатів чотирирічної роботи з реформування системи місцевого самоврядування в країні, за наявності десятків, якщо не сотень опублікованих нашими вченими і практиками робіт з вирішення цих проблем, з конкретними пропозиціями і випробуваними механізмами їх реалізації, направленими на проведення ефективної регіональної політики, виникає питання: *«Чому країна, суспільство опинилися перед лицем цієї глобальної проблеми, в чому причина?»*.

На мій погляд, основна причина у тому, що нинішня правляча еліта країни, переслідуючи вузько партійні і групові цілі, заблукавши в поняттях «регіон», «регіональна політика» і «регіоналізм», для заспокоєння регіональної еліти і населення під лозунгом реформування системи місцевого самоврядування запустила процес децентралізації, який має не інституціональний, а декларативний характер.

Сьогодні процес децентралізації, що охопив багато інститутів влади, сторони соціально-економічного життя країни, проходить без визначення конкретних індикаторів досягнення поставлених цілей і без визначення часових параметрів. Але децентралізація – не безконечний процес, не самоціль, а механізм підвищення результативності і ефективності соціально-економічних процесів, що відбуваються в країні, діючий інструмент створення та проведення ефективної регіональної політики. *Не розуміючи цього, ми тим самим руйнуємо наявну, далеко не досконалу, систему державного управління та одну з її підсистем – місцеве самоуправління, не створюючи нічого принципово нового.*

Цей процес посилюється бездумним «копіюванням імпоротної практики» проведення подібних реформ без урахування власного історичного досвіду розвитку місцевого самоврядування та регіональної політики, економічних та етичних особливостей території, ментальності населення.

У Європі процеси регіоналізації розпочалися в 70-ті роки минулого століття. До цього тільки в Конституції Італії згадувались регіони. Саме в ці роки в Європі почалися процеси підтримки відсталих, депресивних регіонів і реструктуризація промислових територій. Зараз на ці цілі щорічно витрачається до третини бюджетів ЄС та сформовано п'ять інституційних моделей регіонального управління: адміністративна модель (Німеччина, Великобританія), модель місцевого самоврядування (Данія, Фінляндія), модель децентралізованого управління (Франція, Чехія, Польща), модель регіональної автономії (Італія, Іспанія, Росія), модель федеративних утворень (Швейцарія, Бельгія).

У Польщі при проведенні реформ місцевого самоврядування (а наші реформи – це «калька» їх) була поставлена *головна мета* – створення економічно сильних регіонів, які могли б конкурувати з регіонами інших держав після вступу Польщі в Євросоюз.

Натомість в Україні ціль проведення подібної реформи сформульована так: «визначення напрямів, механізмів і термінів формування місцевого самоврядування

та територіальної організації влади для створення та підтримки повноцінного життєвого середовища, становлення інститутів прямого народовладдя і т.д.». *Конкретної цілі як такої немає. Це опис нескінченного процесу, за результати якого ніхто не несе ніякої відповідальності.*

В Україні досі не прийнято закон про адміністративно-територіальний устрій (проект відповідного закону перебуває на стадії розгляду Верховною Радою). Щобільше, не втратило своєї дії (у частині, що не суперечить Конституції України) положення «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР», затверджене Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12.03.1981 р. №1654. Основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні принципи державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України визначені Законом України «Про принципи державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. № 156. У цих же законодавчих актах визначаються такі поняття:

- «*регіон*» – територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя;
- «*макрорегіон*» – частина території України в складі кількох регіонів або їх частин, об'єднаних за загальними ознаками, які мають загальні проблеми розвитку, у межах яких реалізуються спеціальні для певної території програми регіонального розвитку;
- «*мікрорегіон*» – частина території регіону, яка характеризується територіальною цілісністю та особливостями розвитку, у межах якого реалізуються спеціальні для цієї території проекти регіонального розвитку.

Але регіон це не просто територія або область, це адміністративно-територіальна одиниця, утворена з метою здійснення політики збалансованого соціально-економічного розвитку територій, об'єднує райони та міста-райони, забезпечує реалізацію спільних інтересів цих районів і міст-районів, надання населенню визначених законом спеціалізованих адміністративних, соціальних, культурних та інших послуг.

А якщо ми подивимося на основний у світлі реформи децентралізації чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» з сотнею внесених поправок, то побачимо, що в ньому взагалі немає визначення регіону, що зайвий раз підкреслює формальний підхід чинної влади до розуміння понять «регіон» і «регіональна політика».

Виходячи з наведених вище визначень і понять «регіон» і «регіони країни», доходимо висновку, що *це регіони не сьогоднішньої України, а країни, яка 28 років тому «канула в Лету».*

Області в колишньому СРСР були сформовані насамперед виходячи з кількості мешканців і кількості членів КПРС, а потім вже враховувались інші критерії. В умовах адміністративно-командної, планованої економіки такий підхід – створення дрібних (малих) регіональних утворень був виправданим. Тим паче, що в економічній сфері наявний територіально-адміністративний поділ доповнювався територіально-економічним районуванням (Харківська область + Сумська + Полтавська; Одеська область + Херсон + Миколаїв тощо), який деякою мірою згладжував недоліки малих регіонів (особливо при проведенні політики розміщення продуктивних сил). Однак навіть у ті часи проблема регіонального управління та регіоналізації країни існувала і поглиблювалась. Однією зі спроб її вирішити було створення в кінці 50-х років минулого століття раднаргоспів – розширення регіонів, що дало за час їх короткого існування позитивні результати в розвитку областей.

За роки незалежності України відбулися тектонічні зрушення в політичній, економічній, соціальній та інших сферах життя країни, суспільства. Але інституціональні підходи до поняття регіону, регіоналізації країни, проведення регіональної політики як були, так і залишаються без будь-яких змін.

Таким чином, регіональної політики як такої в нашій країні не існує, процес реформування місцевого самоврядування, розпочатий чотири роки тому, приречений на нескінченність і неефективність.

І тут ми маємо спробувати і спільно розробити пропозиції та відповіді на питання: *«Що потрібно зробити, щоб в нашій країні був запущений механізм формування та реалізації ефективної регіональної політики? Як створити ефективну систему місцевого самоврядування і забезпечити таким чином ріст рівня життя громадян? З чого розпочати?»*.

Передусім на законодавчому рівні необхідно сформулювати і затвердити поняття «регіон» і «регіоналізм», які відповідають сучасному стану країни і суспільства. Визначити, що саме в них вкладається, яка різниця між цими двома поняттями і де їх точки перетину. Це принципово важливо у зв'язку з тим, що регіоналізація є об'єктивним процесом розвитку громадянського суспільства, основою-скелетом державно-територіального устрою і має привести до формування оптимальних, адекватних соціально-економічному становищу країни та суспільства регіонів.

З цього питання існує широкий діапазон думок як серед наукових працівників, так і у практиків (причому в кожній країні свої).

Якщо узагальнювати системотворчі ознаки поняття «регіон» з урахуванням соціально-економічного розвитку країни, міжнародного досвіду, то: регіоном слід вважати господарську територію, яка виділяється всередині країни своїм економіко-географічним положенням, природними і трудовими ресурсами, спеціалізацією і структурою господарства, специфікою екологічних, демографічних та інших проблем, своєю роллю у міжнародному розподілі праці.

При такому трактуванні цього поняття в нашій країні можна виділити 10-12 регіонів. Але це питання широкої дискусії, а не тема нашої конференції, це мій варіант.

Регіональну соціально-економічну політику можна визначити як сукупність економічних, правових і адміністративно-організаційних методів і засобів, які враховують і органічно пов'язують між собою весь комплекс загальнодержавних і місцевих інтересів, забезпечуючи фінансово-економічну самодостатність регіонів, їх рівномірний і повноправний розвиток.

До питання об'єктів і суб'єктів регіональної політики слід підходити з якісно нових позицій. Зазвичай у ролі об'єктів розглядають територіальні утворення, в якості суб'єктів – різні управлінські структури (органи державної виконавчої влади тощо).

Об'єктом регіональної політики є управління соціально-економічними процесами в регіонах, що здійснюється на паритетних засадах як центром, так і регіональними владними структурами.

Що стосується суб'єкта, то ним є самі регіони в особі господарських територій. *Перенесення регіонів з розряду об'єкта в розряд суб'єкта регіональної політики має принципове значення.* У цьому випадку вони перестають бути безликими і кимось контрольованими, а стають незалежними, самостійними, ініціативними одиницями. Це посилює відповідальність регіонів за прийняті і реалізовані ними рішення перед своїми виборцями, законодавчою і виконавчою владою.

І, безперечно, *регіони мають проводити свою регіональну політику для досягнення цілей державної регіональної політики.*

Отже, регіональна політика – це не лише політика центру щодо регіонів, але й політика регіонів щодо центру.

У такій системі баланс інтересів найвищого ступеня не проста, а дуже гостра річ, яка регулюється в усіх країнах чітким розмежуванням повноважень на законодавчому рівні.

Питання цілей регіональної політики країни я вже торкався, необхідно акцентувати увагу, що стратегічною метою має бути підвищення життєвого рівня на основі якісного і ефективного покращення використання ресурсного потенціалу регіонів, принципово нового підходу до використання їх продуктивних сил, перетворення їх економічного потенціалу в конкурентоздатну економічну одиницю на міжнародній арені.

У контексті висловлених пропозицій щодо концептуальних підходів до створення ефективної регіональної політики необхідно охарактеризувати нині чинну *«Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року»*, затверджену Кабінетом Міністрів України в серпні 2014 р.

На превеликий жаль, «знову народжена» Стратегія не стала концептуально новим, прогресивним документом, що враховує реалії сьогоденної соціально-економічної ситуації в країні, стан суспільства і орієнтованим на досягнення конкретних цілей. Вона навіть не пов'язана з цілями і завданнями вже прийнятої і «стрімко реалізованої» Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні. Основа Стратегії – це сукупність нереальних планів і туманних перспектив, без конкретних джерел фінансування, навмання взятих індикаторів, опису системи моніторингу невідомо для яких цілей, який, зауважу, ніхто не здійснює.

Механізми досягнення поставлених цілей, пріоритети розвитку для регіонів, порядок бюджетного та інвестиційного регулювання не визначені. Однак, на мій погляд, *найбільш важливими упуцненнями є:*

- буквально жодного слова не сказано про систему міжрегіональних відносин. Адаже світовий досвід переконливо доводить, що якщо міжрегіональні зв'язки в країні розвиваються повільніше, ніж самі регіони, то держава розвалюється, сепаратизм торжествує;
- у стратегії відсутнє розуміння, що регіон і громади, які в нього входять, райони, міста – це єдиний соціально-економічний комплекс. Так, проведений аналіз прийнятих стратегій розвитку областей та обласних центрів показав, що вони не пов'язані між собою ні цілями, ні наміченими до реалізації програмами. Щобільше, у багатьох випадках вони суперечать одна одній.

На жаль, можна зробити загальний висновок, що нині чинна стратегія регіонального розвитку – не стратегічний документ, а опис процесу досягнення неясних і нереальних цілей.

На закінчення хочу акцентувати вашу увагу, шановні колеги, на *таких висновках:* сьогодні наша країна не має права на повторення стратегічних помилок у вирішенні проблем реформування системи місцевого самоврядування, створення та забезпечення функціонування сучасної ефективної регіональної політики. Четверта спроба має бути ефективною.

Для цього можновладці мають розуміти і засвоїти, що:

- у чинній системі місцевого самоврядування, у нинішній регіональній політиці, як у краплі води, відображається весь спектр соціально-економічних, правових і екологічних проблем, з якими суспільству доводиться сьогодні зіштовхуватися;
- ефективна регіональна політика в будь-якій країні світу виконує функції соціального регулювання, послаблює протиріччя господарського і соціального розвитку «проблемних» і депресивних регіонів;
- єдність і стабільність у країні може підірвати не саме поняття-слово «регіоналізм» чи «федералізм», а чинна, недосконала, неадекватна сьогоденному стану суспільства, країни модель розподілу повноважень між центром і регіонами. Для вирішення цього питання є всі умови, головна з них – розуміння цієї проблеми в суспільстві, численні наукові і практичні конкретні пропозиції щодо їх реалізації.

Так, легше імітувати реформи, ніж їх проводити, але час залишається лише для швидких, ефективних і результативних реформ.

Симоненко Валентин Костянтинівич – доктор економічних наук, професор, член-кореспондент НАН України, Герой України, професор кафедри фінансового аналізу та аудиту Київського національного торговельно-економічного університету (e-mail: audit_knteu@ukr.net, audit@knteu.kiev.ua, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5754-2108>).

Symonenko Valentyn Kostyantynovych – Dr. Sci. (Econ.), Prof., Member of the National Academy of Sciences of Ukraine, Hero of Ukraine, Professor of the Department of Financial Analysis and Audit of the Kyiv National University of Trade and Economics.

Надійшло 15.06.2018 р.