

16. Харин А. Г., Илницки М., Энергетическая безопасность в научном и институциональном дискурсах в России и Польше: проблемы и решения, „Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта” 2016, № 4.

17. Энтин М., Россия и Европейский Союз в 2006-2008 годах, 2009.

Wojcieszak Lukasz. Potential import of energy from the Kaliningrad Nuclear Power Plant by Poland. The purpose of this paper is to present a possible import of energy produced by the Kaliningrad power plant into Poland. The author shows the reasons for Poland's reluctance to buy energy from the Kaliningrad power plant, presents the history of this project and explains Poland's position. Further he describes options of energy export from the Kaliningrad Oblast and the role of the power plant in Visaginas that could supply Poland with energy, competing with the Kaliningrad Power Plant. According to the author, in the foreseeable future Poland will not acquire energy from the Kaliningrad nuclear power plant.

Keywords: Poland, Kaliningrad Oblast, import, energy, nuclear power plant.

Стаття надійшла до редколегії
09.04.2018 р.

УДК 324:21-027.21 (477)

Оксана Діордіца

Комплексний аналіз досвіду впровадження децентралізації державної влади в Україні

Розглянуто основи державного регулювання процесів децентралізації на місцевому рівні в Україні, які спрямовані на ефективний результат проведення адміністративної реформи. Необхідність останньої зумовлена певними причинами, головними з яких є неефективна організація виконавчої влади на рівні району та області, зокрема високий рівень централізації влади (замість децентралізації, тобто передання багатьох повноважень органам місцевого самоврядування); нераціональний адміністративно-територіальний устрій, що характеризується великою кількістю дрібних населених пунктів; неефективне місцеве самоврядування, зокрема фінансова неспроможність первинної (базової) ланки місцевого самоврядування за умов задекларованого права на місцеве самоврядування громади кожного населеного пункту. Зазначено, що поява в Україні об'єднаних територіальних громад зумовлена об'єктивними чинниками, більшість із яких має латентний характер. Зокрема, це незворотність глобалізації, яка, впливаючи на всі без винятку макропроцеси, призводить до втрати Україною, а особливо прикордонними територіями, переваг від геополітичного розміщення в частині транзитного «мосту» між Російською Федерацією та Європейським Союзом. Другим вагомим чинником є відставання за всіма показниками соціально-економічного розвитку, що негативно відображається на інвестиційній привабливості держави і її регіонів, впливаючи на інвестиційно-інноваційні показники останніх. Також постійний фінансовий «голод» у частині недофінансування програм регіонального розвитку й перманентна залежність від показників державного бюджету та урядових програм закладають фінансові чинники щодо об'єднання громад. Беззаперечний вплив чинять і військові дії на Сході України, які згуртували територіальні громади в плані оборони та недопущення політичних провокацій і створили підґрунтя для захисту власних територій.

Ключові слова: децентралізація в Україні, адміністративна реформа, територіальний устрій, територіальні громади, децентралізація публічної влади.

Постановка наукової проблеми та її значення. Проблематика децентралізації публічної влади в Україні постала на сьогодні дуже гостро й щонайменше в поєднанні трьох аспектів:

– перший – це статично-онтологічний аспект, що уособлює собою актуалізацію, об'єктивацію й результат вибудовування раціональної моделі владних відносин на кожному з етапів розвитку сучасної держави як основи державного устрою України;

– другий – це функціонально-праксеологічний аспект як результат поточної політики, виконання державою її програмних завдань і функцій, розв'язання суперечностей, що виникають у процесі суспільного розвитку;

– третій – це аспект екстраординарного порядку, що полягає в екстраординарних умовах функціонування державності, коли наявний факт анексії частини території України сусідньою державою та розв'язання військових дій на Сході України, що фактично не лише ускладнює економічні та соціальні реформи, а й загострює соціально-політичний стан і соціально-економічну кризу в державі, що на тлі деструктивних тенденцій у сфері організації, функціонування й реалізації публічної влади лише поглиблює кризові явища та робить їх системними.

Тому саме в цих умовах децентралізація публічної влади може стати тим універсальним інструментом та управлінською парадигмою, яка за рахунок перерозподілу повноважень між різними рівнями публічної влади зможе не лише детермінувати та стимулювати економічні реформи, а й активізувати їх, суттєво підвищивши рівень життя членів територіальних громад, які функціонують у сфері місцевого самоврядування, за рахунок перерозподілу фінансових, матеріальних, кадрових, організаційних і нормативних ресурсів, що спрямовуватимуться за типом «згори – вниз» [7, с. 61].

Аналіз досліджень із цієї проблеми. Проблема сутності децентралізації, її теоретико-методологічні засади є предметом політологічних досліджень і наукових дискусій. Аналізуючи публікації із зазначеної проблеми, варто відзначити праці Т. Бондарчука, О. С. Власюка, О. Іванової, А. П. Медини, В. Могілевського, Т. Тарасенко, які відзначають проблеми формування та розвитку місцевого самоврядування.

В. В. Грубась, А. В. Кожина, С. Надал розкривають теоретичну концептуалізацію формування територіальних громад.

Формулювання мети та завдання дослідження. Проблема вивчення національної моделі місцевого самоврядування вимагає від науковця формування нового бачення цієї наукової проблематики, яке б ураховувало специфіку кожного історичного етапу: розробку критеріїв ефективності кожної з моделей, детермінант порівняльного аналізу, специфіки політико-правового статусу і юридичного оформлення місцевого самоврядування. Саме формування такого бачення стосується ця стаття.

Результати дослідження. Нині державне регулювання на місцевому рівні в Україні спрямоване на проведення адміністративної реформи. Необхідність останніх зумовлена певними причинами, головні з яких такі:

- 1) неефективна організація виконавчої влади на рівні району й області, зокрема високий рівень централізації влади (замість децентралізації, тобто передання багатьох повноважень органам місцевого самоврядування);
- 2) нераціональний адміністративно-територіальний устрій, який характеризується великою кількістю дрібних населених пунктів;
- 3) неефективне місцеве самоврядування, зокрема фінансова неспроможність первинної (базової) ланки місцевого самоврядування за умов задекларованого права на місцеве самоврядування громади кожного населеного пункту [1, с. 85].

Зі зменшенням чисельності сільського населення й зменшенням сільських населених пунктів на 348 одиниць збільшилася кількість сільських рад на 1067 одиниць. Із 12 тис. наявних територіальних громад більшість – із чисельністю жителів менше 3000 осіб. Із 4809 територіальних громад мають менше ніж 1000 жителів; 1129 територіальних громад – із чисельністю жителів до 500 чол. У більшості з них не утворено виконавчих органів місцевих рад, як це передбачено чинним законодавством. У таких територіальних громадах відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Місцева рада такої територіальної громади фактично не може реалізувати надані їй законом повноваження.

Дотаційність 5419 місцевих бюджетів становить понад 70 %, 483 територіальні громади на 90 % утримуються за рахунок коштів із державного бюджету. Необхідність постійної фінансової підтримки нечисленних територіальних громад із використанням системи дотацій вирівнювання, яка реалізовується через районні бюджети, стримує розвиток малих міст і великих селищ – потенційних точок економічного зростання [6, с.121].

Отже, урахувавши вищезазначене, ставимо питання про необхідність удосконалення територіальної організації влади в Україні за допомогою оптимізації кількості й розмірів територіальних громад у контексті демократизації влади.

Поява в Україні об'єднаних територіальних громад зумовлена об'єктивними чинниками, більшість із яких має латентний характер. Зокрема, це незворотність глобалізації, яка, впливаючи на всі без винятку макропроцеси, призводить до втрати Україною, а особливо прикордонними територіями, переваг від геополітичного розміщення в частині транзитного «мосту» між Російською Федерацією

та Європейським Союзом. Другим вагомим чинником є відставання за всіма показниками соціально-економічного розвитку, що негативно відображається на інвестиційній привабливості держави і її регіонів, впливаючи на інвестиційно-інноваційні показники останніх. Також постійний фінансовий «голод» у частині недофінансування програм регіонального розвитку й перманентна залежність від показників державного бюджету та урядових програм закладають фінансові чинники щодо об'єднання громад. Беззаперечний вплив чинять і військові дії на Сході України, які згуртували територіальні громади в плані оборони й недопущення політичних провокацій та створили підґрунтя для захисту власних територій [7, с. 126].

Пропонується п'ять необхідних кроків для проведення реформи:

- 1) визначити територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади;
- 2) розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів;
- 3) розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування й виконавчої влади;
- 4) визначити, скільки ресурсів треба на кожному рівні;
- 5) зробити органи місцевого самоврядування підзвітними перед виборцями й державою.

Виходячи з того, що старт реформі дано у квітні 2014 р., коли прийнято Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, то після трьох років можна констатувати, що реформа просувається дуже повільно. І це перший мінус. Другий – те, що фактично всі опитані експерти вважають, що люди на місцях не до кінця розуміють суть реформи, а отже, не поспішають робити практичні кроки. Третій мінус – відсутність системного підходу до змін у місцевому самоврядуванні та до адміністративно-територіальної реформи.

Для мінімізації потенційних ризиків неефективності управлінської діяльності внаслідок занадто великих чи занадто малих повноважень і відсутності необхідних ресурсів має використовуватися принцип субсидіарності як необхідний критерій для визначення того, яким чином повноваження доцільно розділити між різними рівнями державного управління й місцевого самоврядування, урахувавши специфіку регіонів, рівень розвитку суспільства та готовність місцевих еліт і громадян до участі в процесі управління [3, с. 17].

Ключовими проблемами реформи децентралізації в контексті вимог субсидіарності є недооцінка населенням ролі місцевого самоврядування, неучасть громадян у прийнятті рішень із питань місцевого життя, низький рівень відповідальності органів влади та посадових осіб за перевищення своїх повноважень, вузька фінансово-економічна база місцевого самоврядування, відсутність універсалізації органів місцевого самоврядування на основі принципу субсидіарності [3, с.21].

У роботі О. Іванової визначено, що децентралізація як фактор забезпечення регіонального саморозвитку сприяє виконанню таких завдань:

- зменшення й ліквідація негативного впливу державного втручання в регіональний розвиток;
- створення сприятливих умов для саморозвитку й самозабезпеченості регіонів України за допомогою зменшення державного регулювання задля підвищення їхньої конкурентоспроможності;
- забезпечення правового поля збільшення самостійності органів місцевого самоврядування в досягненні саморозвитку регіонів на основі максимізації ефективності використання їхнього потенціалу;
- посилення взаємодії інституціональних і мотиваційних факторів соціально-економічного розвитку регіонів;
- створення стимулів для підвищення фінансової самозабезпеченості регіонів за допомогою збільшення ролі органів регіональної влади в соціально-економічному розвитку регіонів;
- зниження корупційних ризиків при перерозподілі бюджетних коштів та ін. [4, с.139].

Основні зміни, які передбачені реалізацією реформи місцевого самоврядування та курсу Уряду на децентралізацію влади в Україні, передбачають:

- запровадження трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою України – область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування;
- передачу функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;
- розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності й наділення саме громад максимально широким колом повноважень;
- чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, у тому числі через їх участь у загальнодержавних податках;

– ліквідація державних адміністрацій і створення натомість державних представництв із тільки контролюючо-наглядовими й координаційними, а не виконавчими функціями [5, с.100].

О. Власюк підкреслює, що вже зроблено стратегічного для регіонального та місцевого розвитку й запроваджено на регіональному рівні для стимулювання економічної активності:

1. Інституційно впорядкований процес стратегічного планування розвитку регіонів. Тут затверджені нормативні документи щодо розробки Державної стратегії регіонального розвитку України та проведення моніторингу й оцінки результативності її заходів.

2. Зміцнена фінансова база місцевого самоврядування. За результатами 2015 р., до загального фонду місцевих бюджетів надійшло 99,8 млрд грн, що складає 116 % до річних призначень. Приріст надходжень до загального фонду місцевих бюджетів у 2015 р., порівняно з 2014 р., склав 29,6 млрд грн, або 42,1 %.

3. Розпочався практичний етап створення об'єднаних територіальних громад. За станом на червень 2016 р. утворено 172 об'єднані територіальні громади, у яких обрано нові органи місцевого самоврядування. 159 об'єднаних територіальних громад, у котрих 25 жовтня 2015 р. відбулися місцеві вибори, отримали нові повноваження та ресурси й із 1 січня 2016 р. перейшли на прямі бюджетні розрахунки з Державним казначейством.

4. Запроваджений механізм співробітництва територіальних громад, що передбачає можливість об'єднання їхніх фінансових і матеріальних ресурсів для розв'язання спільних соціально-економічних проблем. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад за станом на 1 червня 2016 р. містив дані про 38 договорів щодо реалізації спільних проектів, які діють у семи областях.

5. Запущено низку проектів регіонального та місцевого розвитку. Зокрема, МБРР фінансує проекти «Підвищення енергоефективності в секторі централізованого теплопостачання України» й «Другий проект розвитку міської інфраструктури» (350 млн дол. США впродовж п'яти років), ЄІВ реалізує проекти «Програма розвитку муніципальної інфраструктури України» та «Надзвичайна кредитна програма для відновлення України» – сума позики, наданої в межах співпраці за цим проектом, складає 200 млн євро [2, с. 6].

Найважливішим для виконання вищезазначених планів був затверджений план заходів КМУ на 2015–2017 рр. з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.

Виокремимо такі етапи в реформуванні місцевого самоврядування:

- перший етап – підготовчий, у ході якого потрібно здійснити ґрунтовну підготовку до утворення базової одиниці місцевого самоврядування – громади – за допомогою формування належної бази даних про ці адміністративно-територіальні одиниці. У межах норм чинної Конституції повинні бути створені умови для зміцнення місцевого самоврядування, зокрема через стимулювання утворення об'єднань територіальних громад (у тому числі завдяки диференціації повноважень громад), посилення бюджетних повноважень і фінансової самостійності місцевого самоврядування. Завдання першого етапу реалізуються насамперед прийняттям Законів «Про органи виконавчої влади», «Про місцеве самоврядування» (нова редакція). Також слід унести зміни до чинної Конституції в частині утвердження сільських, селищних, міських громад як первинної ланки адміністративно-територіального устрою й визначення територіальної основи місцевого самоврядування;

- другий етап передбачає укрупнення громади (базової одиниці місцевого самоврядування) із паралельним перерозподілом функцій на користь органів місцевого самоврядування. Необхідність такого укрупнення зумовлена тим, що на цей орган місцевого самоврядування буде покладено виконання більшої кількості функцій. На другому етапі потрібно також раціоналізувати адміністративно-територіальний устрій на обласному рівні й запровадити виконавчі комітети обласних рад. Слід сформувати новий адміністративно-територіальний устрій країни закріпленням у Конституції положення про затвердження сільських, селищних, міських громад як первинної ланки адміністративно-територіальних одиниць. Ураховуючи ці критерії, треба розробити декілька моделей трансформації наявного адміністративно-територіального устрою первинного та районного рівнів;

- третім етапом є визначення функціональних повноважень базового рівня органів місцевого самоврядування. Цей етап передбачає проведення реформи місцевого самоврядування насамперед на рівні громад населених пунктів і районів. Зокрема, потрібно розширити компетенцію органів місцевого самоврядування за рахунок повноважень виконавчої влади, розмежувати компетенцію між

базовим та районним рівнями місцевого самоврядування; ужити заходів з укрупнення громад і районів як територіальної основи місцевого самоврядування;

- четвертий етап передбачає забезпечення принципу суспільної солідарності, нейтрального характеру загальних дотацій заснуванням інституту – Фонду фінансового вирівнювання, переходу до перерозподілу фінансових ресурсів на основі відсоткових співвідношень відрахувань до Фонду, що стимулюватиме зростання доходів місцевих бюджетів;

- п'ятий етап – залучення фінансових ресурсів фондового й кредитного ринків для фінансування програм місцевого та регіонального розвитку. У законодавчому порядку слід затвердити принцип, за яким рівень фінансового забезпечення місцевих бюджетів на надання громадських послуг населенню (видаткова частина місцевого бюджету, що враховується при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів) не буде нижчим за рівень, зафіксований під час проведення обстеження соціально-економічного стану всіх адміністративно-територіальних одиниць. На завершальному етапі передбачено завершити реформу адміністративно-територіального поділу та запровадити регіональне самоврядування [1, с. 89].

Отже, урахуваючи аналіз зарубіжного досвіду, можна виокремити основні способи впровадження реформ із децентралізації влади в Україні:

- розмежування повноважень, прав та обов'язків різних рівнів влади відповідно до сутності правової, демократичної держави й громадянського суспільства, що дасть змогу досягти балансу інтересів у системі публічних відносин;

- розробка та реалізація ефективної регіональної політики, спрямованої на забезпечення рівномірного місцевого й регіонального розвитку;

- забезпечення втілення принципу субсидіарності як способу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

- упровадження адміністративно-територіальної реформи із забезпеченням збереження цілісності держави та її унітарного устрою [9, с. 282];

- забезпечення розширення прав територіальних громад щодо розв'язання проблем їх життєзабезпечення;

- проведення бюджетної реформи з урахуванням загальнонаціональних та місцевих інтересів.

Джерела та література

1. Бондарук Т. Г. Особливості державного регулювання розвитку місцевого самоврядування. *Статистика України*. 2016. № 4. С. 84–92.
2. Власюк О. С. Соціально-економічний розвиток регіонів України в умовах децентралізації влади: виклики, загрози, нові механізми. *Регіональна економіка*. 2016. № 3. С. 5–9.
3. Грубась В. В. Реалізація принципу субсидіарності в процесі децентралізації. *Грани: наук.-теорет. громадсько-політичний альманах*. 2016. № 1. С. 17–23.
4. Іванова О. Вплив фіскальної децентралізації на саморозвиток регіонів України. *Світ фінансів*. 2016. № 2. С. 136–147.
5. Кожина А. В. Пріоритети державної політики щодо місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади та розвитку громадянського суспільства. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 9. С. 98–101.
6. Медина А. П. Аналіз розвитку місцевого самоврядування в Україні та створення об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. *Держава та регіони. Серія «Державне управління»*. 2016. № 4. С. 113–118.
7. Могілевський В. С. Роль децентралізації публічної влади в становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2017. № 35. С. 60–65.
8. Надал С., Спасів Н. Теоретична концептуалізація формування та сучасний прагматизм фінансування об'єднаних територіальних громад. *Світ фінансів*. 2017. № 3. С. 121–135.
9. Тарасенко Т. Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні. *Державне управління місцевого самоврядування*. 2014. № 2(21). С. 277–286.

References

1. Bondaruk T. H. Osoblyvosti derzhavnoho rehulivannia rozvytku mistsevoho samovriaduvannia / T. H. Bondaruk // Statystyka Ukrainy. – 2016. – № 4. – S. 84–92.
2. Vlasiuk O. S. Sotsialno-ekonomichni rozvytok rehioniv Ukrainy v umovakh detsentralizatsii vlady: vyklyky, zahrozy, novi mekhanizmy / O.S.Vlasiuk // Rehionalna ekonomika. – 2016. – N 3. – S. 5–9.
3. Hrubas V. V. Realizatsiia pryntsyphu subsydiarnosti v protsesi detsentralizatsii / V. V. Hrubas // Hrani. Naukovo-teoretychnyi hromadsko-politychnyi almanakh. – 2016. – №1. – S. 17–23.

4. Ivanova O. Vplyv fiskalnoi detsentralizatsii na samorozvytok rehioniv Ukrainy / O. Ivanova // Svit finansiv. – 2016. – № 2. – S. 136–147.
5. Kozhyna A. V. Priorytety derzhavnoi polityky shchodo mistsevoho samovriaduvannia v konteksti detsentralizatsii vlady ta rozvytku hromadianskoho suspilstva / A. V. Kozhyna // Investytsii: praktyka ta dosvid. – 2015. – № 9. – S. 98–101.
6. Medyna A. P. Analiz rozvytku mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini ta stvorennia obiednanykh terytorialnykh hromad v umovakh detsentralizatsii / A. P. Medyna // Derzhava ta rehiony. Seriya «Derzhavne upravlinnia». – 2016. – № 4. – S. 113–118.
7. Mohilevskiy V. S. Rol detsentralizatsii publichnoi vlady v stanovleni ta rozvytku mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini / V. S. Mohilevskiy // Visnyk Tsentralnoi vyborchoi komisii. – 2017. – NN№ 35. – S. 60–65.
8. Nadal S. Teoretychna kontseptualizatsiia formuvannia ta suchasnyi prahmatyzm finansuvannia obiednanykh terytorialnykh hromad / S. Nadal, N. Spasiv // Svit finansiv. – 2017. – № 3. – S. 121–135.
9. Tarasenko T. Problema detsentralizatsii v reformuvanni mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini / T. Tarasenko // Derzhavne upravlinnia mistsevoho samovriaduvannia – 2014. – № 2(21). – S. 277–286.

Dioritsa Oksana. Postgraduate Student of the Department of Political Science. The bases of state regulation of decentralization processes at the local level in Ukraine are considered, which are aimed at the effective outcome of administrative reform. The necessity of the latter is determined by certain reasons, the main ones being as follows: inefficient organization of executive power at the district and oblast level, in particular the high level of centralization of power (instead of decentralization, that is, the transfer of many powers to local self-government bodies); irrational administrative-territorial system characterized by a large number of small settlements; ineffective local government, in particular financial insolvency of the primary (basic) level of local self-government under the declared right of local self-government of the community of each settlement.

It is noted that the emergence of united territorial communities in Ukraine is due to objective factors, most of which are latent in nature. In particular, this is the irreversibility of globalization, which, by influencing all macroprocesses without exception, leads to the loss of Ukraine, and especially the border areas, the advantages of geopolitical placement in the part of the transit bridge between the Russian Federation and the European Union. Another important factor is the lag behind all indicators of socio-economic development, which negatively affects the investment attractiveness of the state and its regions, affecting the investment and innovation indicators of the latter. Also, a constant financial «hunger» in terms of underfunding of regional development programs and a permanent dependence on the indicators of the state budget and government programs puts in place financial factors for community unification. Undeniable influence is carried out by military actions in eastern Ukraine, which united territorial communities in terms of defense and prevention of political provocations, and created the basis for the protection of their own territories.

Key words: decentralization in Ukraine, administrative reform, territorial organization, territorial communities, decentralization of public authority.

Стаття надійшла до редколегії
09.04.2018 р.

УДК 321.013:327

Роман Коцан

Функціонування державних кордонів та розвиток прикордонних регіонів

Розглянуто питання державного кордону. Наголошено, що державний кордон є багатоскладовим та поліфункціональним феноменом. Установлено, що юридично закріплений і міжнародно визнаний кордон набуває ознак політичності. Підкреслено, що політичний кордон є цілісним і динамічним явищем, якому притаманна внутрішня логіка розвитку. Він розвивається під впливом багатьох зовнішніх і внутрішніх чинників та може трансформуватися. Узагальнено функціональні особливості державного кордону. Розглянуто головні, другорядні й специфічні його функції. Показано роль певних функцій кордону у встановленні зв'язків між суміжними державами. Узагальнено питання функціонування та інституційного забезпечення державних кордонів. Виявлено вплив функціонування державних кордонів на розвиток прикордонних територій. Розроблено схему розвитку та інтеграції контактних прикордонних територій. Виокремлено чинники розвитку контактних прикордонних регіонів. Розглянуто процес формування різних типів регіональних соціально-економічних систем за умови переважання