

**Павлов О.І.,**

доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри економіки  
промисловості ОНТУ

**ЦЕНТР ТА РЕГІОНИ В СИСТЕМІ НОВОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ  
ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

(доповідь на засіданні круглого столу «Проблеми діяльності об'єднаних  
територіальних громад в контексті реалізації  
стратегії Одеського регіону»)

План

- 1. Зовнішнє та внутрішнє середовище реалізації реформи децентралізації.*
- 2. Громадівська модель децентралізації.*
- 3. Повноваження Центру (Центральні органи виконавчої влади – ЦОВВ)  
в умовах децентралізації.*
- 4. Вплив децентралізації на взаємовідносини регіонів з ЦОВВ, районами  
та ОТГ.*

Територіальна організація влади (ТОВ) в Україні має щонайменше три  
виміри: **адміністративно-правовий, соціально-політичний, державно-  
управлінський.**

**ТОВ у державно-управлінському вимірі** як науково обґрунтована  
система територіальної організації влади, що базується на законодавчій  
основі, охоплює загальнодержавний, регіональний, районний та  
самоврядний (села, селища, міста у складі ОТГ) рівні.

Наразі в сучасних умовах з'явилася потреба в уточненні моделі  
функціонування публічного управління в Україні. З урахуванням появи  
такого самоврядного феномену як ОТГ, сучасна вітчизняна система  
публічного управління має набути нового вигляду (табл. 1).

Таблиця 1

**Нова система публічного управління в Україні\***

Структурні компоненти системи публічного управління	Джерело влади	Суб'єкти публічного управління	Об'єкти публічного управління	Сфера розповсюдження владно-управлінських повноважень
Індивід	Природні права людини та громадянина	Громадянин	Різні сторони життєдіяльності окремого громадянина	Життєдіяльність окремого громадянина
Громада	Право громади на самоврядування	Правомочні інститути громади	Суспільні справи громади	Територія громади
Бізнес-структура (компанія, корпорація)	Право приватної власності	Власники та інші члени корпорації	Економічні інтереси корпорації	Майно, капітал, інша власність корпорації
Громадська організація	Конституційні права, права, встановлені статутом організації	Органи громадської організації, окремі громадяни, об'єднані в організації за певними інтересами	Сфера інтересів організації, встановлена її статутом	Визначені статутними правами та обов'язками організації
Органи державної влади	Права в межах повноважень, встановлених Конституцією України та законами України	Публічні інститути державної влади	Суспільні процеси, що відбуваються в державі	Територія держави та сфера її інтересів на міжнародній арені
Органи місцевого самоврядування	Права, встановлені законодавством України, делеговані органами державної влади та громадами	Публічні інститути місцевого самоврядування	Громади, інтереси яких представляють органи місцевого самоврядування	Суспільні процеси, що відбуваються в межах громад, інтереси яких представляють органи місцевого самоврядування
Владно-управлінський процес	Права, реалізовані через владно-управлінські відносини	Інститути публічної влади, що належать до певних компонентів системи	Проявляється через управлінський вплив певного суб'єкта публічної влади	Визначається владно-управлінськими повноваженнями певного суб'єкта публічної влади

		публічного управління		
Владно-управлінські відносини	Права, що реалізуються суб'єктами публічного управління в процесі здійснення управлінської діяльності	Визначаються належністю до певного компонента системи публічного управління	Правовідносини компонентів системи публічного управління	Проявляється через взаємозв'язки та взаємодію учасників владно-управлінських відносин

\*Складено авторами.

З огляду на зміст таблиці 1 зазначимо, по-перше, що система публічного управління постає як владно-управлінський процес, до якого долучені різні структурні компоненти, внаслідок взаємодії яких формуються владно-управлінські відносини. По-друге, суб'єкти публічного управління, маючи різні джерела влади та притаманні їм інтереси й діючи в межах визначених владно-управлінських повноважень, об'єднані єдиною ціллю – сприяти суспільній гармонії. Для досягнення цієї гармонії мають докласти певних зусиль кожний з суб'єктів публічного управління. Органи державної влади передачу владних повноважень іншим учасникам публічного управління мають супроводжувати лібералізацією умов господарювання, жорстким контролем за розподілом та перерозподілом витратної частини бюджету, за дотриманням інституціональних засад суспільного розвитку. Бізнес-структури покликані не тільки захищати корпоративні інтереси шляхом задоволення потреб споживачів у якісних та суспільно значущих товарах і послугах, а й на засадах державно-приватного партнерства формувати середовище громадянського суспільства, основою якого є середній клас. Органи місцевого самоврядування, межі владних повноважень яких встановлюють громади, призначені захищати права територіальних громад. Громади покликані не тільки здійснювати самоврядні функції на власній території, а й сприяти інтеграції та погодженню власних інтересів в межах всієї країни. Громадські організації, як найбільш демократичний інститут публічної влади, покликані здійснювати відповідний контроль за суспільним процесом у

відповідності до сфери власних інтересів та статутних прав. *Проте жоден з перелічених суб'єктів публічного управління не здатен у повному обсязі виконувати свої владно-управлінські функції задля настання суспільної гармонії до тих пір, поки кожний окремий індивід не перетвориться на громадянина, спроможного реалізувати свої природні права як первинного суб'єкта самоврядування та представника народу – єдиного джерела влади в Україні.*

## **1. Зовнішнє та внутрішнє середовище реалізації реформи децентралізації**

### *1.1. Дія фактору зовнішнього середовища*

#### **1. Вплив глобалізації на розподіл владних повноважень у світі:**

– посилення ролі глобальних фірм, регіонів, міжнародних організацій, великих міст;

– послаблення ролі національних урядів.

**2.** Посилення суперечностей у геополітиці між регіональними центрами сили та основними акторами (США, Китай, ЄС, Росія).

**3.** Перетворення глобальних фірм, з урахуванням їх зростаючої економічної влади, на світовий уряд.

**4.** Посилення залежності України як об'єкта міжнародних відносин від зовнішнього впливу (США, ЄС, міжнародних організацій).

### *1.2. Дія фактору внутрішнього середовища*

**1.** Реальна загроза щонайменше втрати унітарної форми державного устрою в 2013–2014 роках внаслідок дії відцентрованих тенденцій (Крим, Донбас, південно-східна частина країни) та її номінальна наявність відтепер через існування політичної напруженості у суспільстві та дії ворожих зовнішніх сил.

**2.** Намагання ЦОВВ послабити повноваження регіонів з метою недопущення федералізації України.

3. Відсторонення ЦОВВ від прямої відповідальності за стан справ на місцях.

4. Як наслідок – децентралізація публічної влади та управління у її громадівському форматі.

## 2. Громадівська модель децентралізації

1. Проявом громадівської моделі децентралізації є її здійснення не по вертикалі (від ЦОВВ до регіональних органів державної влади), а по горизонталі (від ЦОВВ до ОТГ як самоврядних утворень), а її сутністю – передача фінансових ресурсів та владних повноважень й відповідальності громадам шляхом їх укрупнення, внаслідок чого децентралізація на рівні ЦОВВ постає на базовому самоврядному рівні (з липня 2020 року й на районному рівні) як концентрація, укрупнення, інтеграція, конвергенція та континуальність.

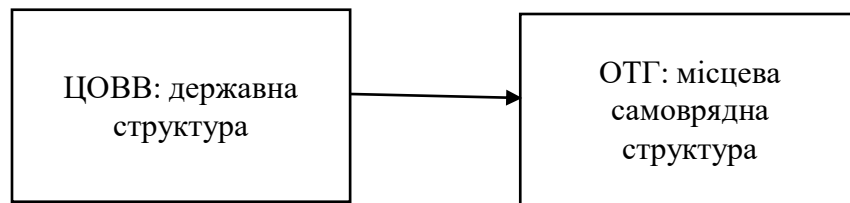


Рис. 1. Децентралізація по горизонталі

2. Значне скорочення кількості громад та їх самоврядних органів – рад.

3. Підвищення внаслідок концентрації поселень та ресурсів фінансово-економічної спроможності ОТГ.

4. Створення сільсько-міських агломерацій континуально-конвергентного типу як спосіб розв’язання актуальних соціально-економічних, аполітичних та соціокультурних проблем.

5. Адміністративними центрами ОТГ стали шість центрів регіонів (табл.

2)

### Міста, які одночасно є адміністративними центрами ОТГ, районів та областей\*

Місто	Населення міста, тис. осіб	Площа міста, км <sup>2</sup>	Населення громади, осіб	Площа громади, км <sup>2</sup>	Кількість рад, що об'єднані в ОТГ	Населення, тис. осіб /площа району, км <sup>2</sup>
Вінниця	370,7	113,2	371139	113,8	2	657,6 /6888,9
Житомир	264,5	61,0	266853	93,54	2	622,7/10505,8
Івано-Франківськ	236,6	37,0	242102	73,132	7	560,1/ 3913,1
Луцьк	221,1	42,0	219688	67,1	2	457,3 /5247,8
Суми	263,5	95,4	266306	145,4	2	449,4 /6499,4
Тернопіль	221,8	72,0	224364	151,4	6	567,0 /6162,3

\*Джерело: складено автором на основі даних державної статистики.

### 3. Повноваження ЦОВВ в умовах децентралізації

1. Розподіл повноважень визначається адміністративно територіальним устроєм (АТУ) країни, який поки що залишається незмінним (рис. 2).

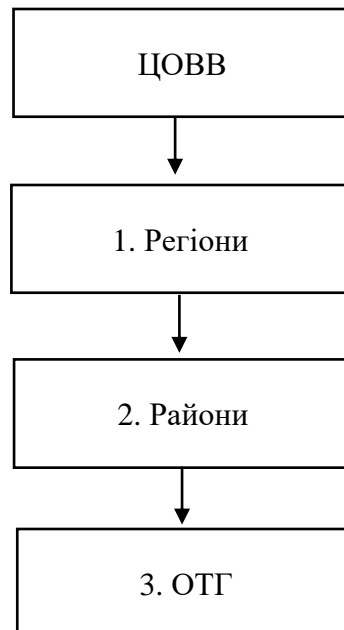


Рис. 2. Схема адміністративно-територіального устрою України

2. Проте в ході децентралізації в системі АТУ відбулися певні рокировки (рис. 3), які вплинули на перерозподіл функцій ЦОВВ, районів та ОТГ (

чи відбудуться зміни на рівні регіону та чи відбудуться взагалі, – невідомо) й відповідно повноважень ЦОВВ.

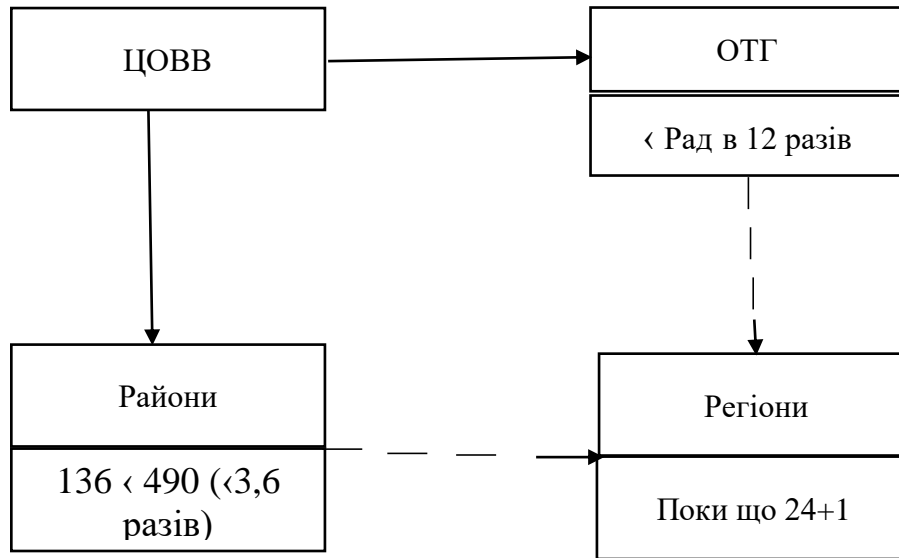


Рис.3. Схема децентралізації в контексті АТУ України

3. Як кількість, так і чисельність працівників ЦОВВ дещо збільшилася у порівнянні з 2015 роком. Змінилися назви деяких міністерств. Так 29 серпня 2019 року на зміну Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства прийшло Міністерство розвитку громад та територій України (МРГтаТУ). Цей ЦОВВ опікується переважно не розвитком регіонів, а ОТГ. Таким чином, децентралізація фактично призвела до імплантації місцевого самоврядування до матерії державного управління, його тотальної залежності від держави. Нова назва ЦОВВ – МРГтаТУ, по-перше, свідчить про штучний поділ сфери його впливу на соціум (громада) та просторові межі громади (територія), по-друге, знаходження під «опікою» державного органу самоврядного інституту щонайменше суперечить принципам Європейської хартії місцевого самоврядування.

4. Перехід ОТГ на прямі відносини з Бюджетом України, передача ресурсів на місця посилюють економічну владу суб'єктів господарювання, що в свою чергу актуалізувало відносини у публічно-владному трикутнику (рис.4).



Рис. 4. Публічно-владний трикутник України

#### **4. Вплив децентралізації на взаємовідносини регіонів з ЦОВВ, районами та ОТГ**

1. Уряд країни, враховуючи економічне становище в країні, вкрай напружені стосунки з північним сусідом, нову розстановку сил в регіонах, не проявлятимуть активності у реформуванні регіонального рівня АТУ, більш того, вважають загрозливим для політичної стабільності посилення владних повноважень регіональних органів державної влади, про що свідчать попередні наміри уряду щодо введення інституту префектури.

2. Посилення фінансово-економічної спроможності ОТГ, укрупнення районів ( табл. 3), перетворення регіональних центрів на центри районів (табл. 4) веде до послаблення владного впливу як представницького органу громад



(обласних рад), а також обласних державних адміністрацій, у порядкуванні яких стало значно менше відповідних районних структур.

Таблиця 3

**Нові райони Одеської області\***

Район	«Старі» райони та міста обласного значення, що увійшли до складу нового району	Населення центру району, тис. осіб	Площа району, км <sup>2</sup>	Населення району, тис. осіб	Кількість громад
<b>Березівський</b> (адміністративний центр: м. Березівка)	Березівський Іванівський Миколаївський Ширяївський	9,5	5551,6	109,4	16
<b>Білгород-Дністровський</b> (адміністративний центр: м. Білгород-Дністровський)	Білгород-Дністровський Саратський Татарбунарський м. Білгород-Дністровський	49	5220,6	201,4	16
<b>Болградський</b> (адміністративний центр: м. Болград)	Арцизький Болградський Таругинський	15	4559,4	154,5	10
<b>Ізмаїльський</b> (адміністративний центр: м. Ізмаїл)	Ізмаїльський Кілійський Репійський м. Ізмаїл	71,8	3434,4	206,2	6
Одеський (адміністративний центр: м. Одеса)	Біляївський Лиманський Овідіопольський міста Біляївка, Одеса, Теплодар, Чорноморськ, Южне	1017,7	3922,8	1375,9	22
<b>Подільський</b> (адміністративний центр: м. Подільськ)	Ананіївський Балтський Кодимський Любашівський Окнянський Подільський Савранський м. Подільськ	40,4	7063,6	229,9	12
<b>Роздільнянський</b> (адміністративний центр: м. Роздільна)	Великомихайлівський Захарівський Роздільнянський	17,8	3564,4	<b>104,2</b> як 1:13 до Одеського району	9

\*Джерело: складено автором на основі даних державної статистики.

Інформація, яку наведено у таблиці 3, переконує у відсутності науково-обґрунтованих розрахунків при прийнятті рішення щодо утворення нових районів. Справа не тільки в наявності значних диспропорцій між Одеським та іншими районами за кількістю їх населення, яка складає від 6 до 13 разів. Одеський район має значні переваги перед іншими районами завдяки соціально-економічному, інтелектуальному та культурному потенціалу його адміністративного центру.

Таблиця 4

**Райони України з найбільшою кількістю населення\***

Район	Область	Площа, км <sup>2</sup>	Населення, тис. осіб	Щільність населення, осіб /км <sup>2</sup>	Населення центру району, тис. осіб	Кількість громад
Харківський	Харківська	2644,3	<b>1762,8</b>	666,7	1443,2	15
Донецький	Донецька	2895,1	1503,4	513,3	924,2	6
Одеський	Одеська	3922,8	1375,9	350,7	1017,7	22
Дніпровський	Дніпропетровська	5605,7	1179,3	210,4	987,2	17
Львівський	Львівська	4968,5	1150,4	231,5	724,3	23
Запорізький	Запорізька	4674,6	874,1	187,0	731,9	17
Криворізький	Дніпропетровська	5717,4	772,3	135,0	624,6	15
Горлівський	Донецька	2468,4	690,6	279,8	244,0	9
Хмельницький	Хмельницька	10755,8	687,0	63,8	273,9	27
Вінницький	Вінницька	6888,9	657,6	95,4	370,7	16

\*Джерело: складено автором на основі даних державної статистики.

Як свідчать дані таблиці 4, адміністративними центрами восьми з десяти найбільших за населенням районів, є обласні центри. Значну насторогу викликає те, що Харківський район за кількості населення випереджає 17 областей України, а перша п'ятірка найбільш населених районів мають більшу кількість населення, ніж Волинська, Миколаївська, Сумська, Тернопільська, Херсонська, Черновецька, Чернігівська області. Така деформована за демографічною ознакою

структура адміністративно-територіальних одиниць, що належать до різних рівнів відповідного устрою країни підштовхує до висновку про імовірність скорочення кількості областей шляхом їх укрупнення. В цьому контексті надання обласним центрам статусу районних центрів є для більшості з них засторогою та слабкою втіхою.

**3.** З огляду на зміни в структурі АТУ країни на користь ОТГ, міст обласного значення й передусім центрів регіонів, нових районів, а також наявність нових викликів, що постали перед ними, сподіватися на активізацію їх безпосередньої участі у реалізації в рамках регіональних стратегій відповідних програм, які не є актуальними для них, марно сподіватися.

**Дякую за увагу!**