

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ХАРЧОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ
КАФЕДРА ЕКОНОМІКИ ПРОМИСЛОВОСТІ

**РОЛЬ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ
У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ
ДЕРЖАВИ**

Матеріали наукового колоквіуму 26 травня 2021 року

ТЕМИ ДОПОВІДЕЙ УЧАСНИКІВ КОЛОКВІУМУ

1. Ризики безпечного соціально-економічного розвитку держави в умовах децентралізації публічної влади та управління.

Павлов О.І., д.е.н., проф., зав. кафедри економіки промисловості

2. Стратегія смарт-спеціалізації територіальних одиниць України як складова економічної безпеки держави.

Фрум О.Л., к.е.н., доц. кафедри економіки промисловості

3. Методологічні аспекти антициклічного регулювання безпечного розвитку агропродовольчого сектору на засадах темпоральності.

Кулаковська Т.А., к.е.н., доц. кафедри економіки промисловості

4. Децентралізація та локаворизм як фактори забезпечення сталого та безпечного розвитку агропродовольчої сфери регіону.

Самофатова В.А., д.е.н., проф. кафедри економіки промисловості

5. Інституціональні передумови інклюзивної трансформації бізнес-моделі безпечного функціонування агропродовольчих холдингів.

Дідух С.М., к.е.н., доц. кафедри економіки промисловості

РИЗИКИ БЕЗПЕЧНОГО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ

Павлов О.І., д. е. н., проф., зав. кафедри економіки промисловості

Децентралізація публічної влади передбачає трансформацію всієї сукупності їх структурних елементів, об'єднаних спільністю ознак, пов'язану з передаванням владних повноважень та відповідних ресурсів від центральних органів виконавчої влади до об'єднаних територіальних громад (ОТГ) для прийняття ефективних рішень в інтересах населення певного локального простору та країни в цілому.

Економічна безпека – стан національної економіки, який дозволяє зберігати стійкість до внутрішніх і зовнішніх загроз і здатний задовольнити зростаючі суспільні потреби особи, сім'ї, суспільства, держави.

Ризик як соціальний феномен є супутником небезпеки.

Небезпека як криза може оцінюватися і як можливість, і як загроза. Саме в цьому полягає спільне між небезпекою та ризиком.

Недарма у книзі **П. Бернстайна «Проти Богів: приборкання ризику»** (1996 р.) основна авторська ідея сформульована так: **«ризик» – це не шанс програти, а шанс виграти, це є не прояв сил долі та задуму, а витончені методи прогнозування майбутнього».**

Розвиваючи й поглиблюючи думку щодо зв'язку між небезпекою та ризиком наголосимо на існуванні уявлення ризику як:

- *небезпеки або загрози;*
- *невизначеності;*
- *можливості.*

Дійсно, ризики є невід'ємною складовою суспільної діяльності і їх часто асоціюють з небезпекою або втратами внаслідок несприятливої

ситуації. Сенс ризику як невизначеності полягає в тому, що гіпотетично існує кілька можливих варіантів розвитку подій після реагування (дії) на ситуацію, що склалася. Ризик як можливість – це ймовірні варіанти розгортання майбутнього, наслідки якого можуть бути як негативними (чисті ризики), так й позитивними (спекулятивні ризики).

Т. Бачкаї, Д. Месена, Д. Міко у своїй праці «Господарський ризик та методи його виміру» (1979 р.) довели, що **ризик – не збиток, що наноситься реалізацією рішення, а можливість відхилення від мети, ради досягнення якої ухвалювалося рішення**. Причому відхилення можуть приносити як негативні, так і позитивні результати.

У Законі України «Про бюро економічної безпеки України» (2021 р.) містяться наступні визначення ризику та похідних і споріднених з ним термінів:

- **ризик** – загроза, що ідентифікується в бюджетній, податковій, митній, грошово-кредитній або інвестиційній сфері, вплив якої призводить до тінізації економіки та послаблення економічної безпеки держави;

- **аналіз ризиків** – інформаційно-аналітична діяльність щодо оцінки загроз економічній безпеці, ступеня її вразливості та рівня негативного впливу на неї;

- **ризик-орієнтований підхід** – виявлення, оцінювання та визначення ризиків вчинення кримінальних правопорушень у сфері економіки, а також вжиття відповідних заходів щодо управління ризиками у спосіб та в обсязі, що забезпечують мінімізацію таких ризиків залежно від їх рівня;

- **управління ризиками** – розроблення на основі оцінювання ризиків та реалізація управлінських рішень, спрямованих на мінімізацію таких ризиків, а також на підвищення спроможності державних інституцій щодо нейтралізації загроз економічній безпеці.

Ризики децентралізації

В процесі здійснення в Україні децентралізації влади та управління постають різного роду проблеми, як практичного, управлінського, так і

теоретичного характеру, які потребують пошуку причин їх виникнення, та надання обґрунтованих пропозицій щодо їх розв'язання. Переважна більшість з цих проблем є наслідком відсутності концептуальних засад реформування територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою країни. Звідси певна непослідовність, суперечливість, незавершеність дій владних структур всіх рівнів, й центральної влади передусім, які знаходять свій прояв в ході реалізації, розпочатої шість років по тому реформи.

Ризик політичної деструкції

як наслідок реформування адміністративно-територіального устрою (АТУ)

Це стосується як формування ОТГ, так і утворення нових районів. На черзі – очікувана реорганізація регіонального рівня адміністративно-територіального устрою, яка потребує від центральної влади виважених кроків на цьому шляху, оскільки невдача може обернутися певними загрозами, пов'язаними з непередбаченими наслідками не тільки для форми державного устрою України, а й державності як такої.

З точки зору системного підходу будь-яка річ, явище, подія, процес, можуть розглядатися як певна система. В цьому сенсі слід розуміти, що кожен з органів державної влади та органів місцевого самоврядування може сам по собі розглядатися як система, елементами якої виступають структури підрозділи та посадові особи.

Якщо з урахуванням цього положення проаналізувати дискурс децентралізації у форматі громадівської моделі, то децентралізація державної влади обертається для ОТГ концентрацією (укрупнення територіальних громад) та централізацією (втрата внаслідок об'єднання громад владних повноважень сільськими, селищними, міськими радами та їх зосередження в адміністративних центрах новостворених територіальних утворень). В процесі добровільного об'єднання територіальних громад деякі з адміністративних центрів районів набули статусу центрів ОТГ. Більш того,

центрами ОТГ стали шість обласних центрів, що створює певні переваги таким громадам (табл.1), пов'язані з *ризиком нерівності можливостей ОТГ*.

Таблиця 1

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

| Місто | Населення міста, тис. осіб | Площа міста, км ² | Населення громади, осіб | Площа громади, км ² | Кількість рад, що об'єднані в ОТГ | Населення, тис. осіб /площа району, км ² |
|------------------|----------------------------|------------------------------|-------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|---|
| 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.

Ризик імплантації місцевого самоврядування до матерії державного управління

Децентралізація відбувається не за вертикальною віссю (від центральних органів виконавчої влади до її регіональних та районних рівнів), а по горизонталі (від органів державної влади до базових самоврядних одиниць). Внаслідок цього ОТГ в реальності перебрали на себе функції органів державної влади та органів місцевого самоврядування районного рівня. Ця тенденція містить у собі небажані для інституту самоврядування наслідки. Тут важко не погодитися з думкою правників про те, що модель децентралізації та деконцентрації публічної влади в Україні, характеризується фактичною імплантацією місцевого самоврядування до матерії державного управління, тотальною залежністю від держави. В цьому сенсі чого варта лише назва центрального органу виконавчої влади, що є відповідальним за розроблення та реалізацію регіональної політики – Міністерство розвитку громад та територій України.

***Ризик вірогідності недосконалого виконання соціальних функцій
публічної влади на базовому рівні АТУ через фінансово-економічну
неспроможність ОТГ***

Перенесення центру тяжіння відповідальності за суспільні справи від органів державної влади до ОТГ містить у собі певні загрози як щодо функціонування публічної влади на базовому рівні, зокрема у виконанні соціальних функцій, так і майбутнього громад взагалі. Перші пов'язані з викликом, який є похідним від земельної реформи в частині перетворення сільськогосподарських земель на предмет їх купівлі–продажу. Внаслідок невдачі цієї реформи ОТГ будуть позбавлені одного з важливих джерел фінансування та економічної влади як такої. Другий – невизначеність перспектив розвитку невеликих сіл, що ризикують повторити долю «неперспективних» сіл 1970-х років. Не гарантована й успішність ОТГ, які сподіваються виключно на державну підтримку у формуванні належної інфраструктури, не переймаючись питаннями створення нових робочих місць та розвитку підприємництва на сільських територіях.

Після реформування районного рівня адміністративно-територіального устрою України доречними виглядають й зміни його регіонального рівня.

Більш імовірним є очікування його оптимізації за логікою концентрації (укрупнення), з огляду на наявну кількість новостворених громад та районів. В цьому сенсі можна спрогнозувати зменшення кількості регіонів.

При реалізації цього підходу за географічним принципом можуть бути утворені Західний, Північний, Східний, Південний та Центральний мегарегіони, в наслідок чого більшість існуючих на поточний момент регіональних центрів втратять свій статус, залишившись адміністративними центрами районів.

Наслідками подібного адміністрування щодо територіальної організації влади, вочевидь, стане незадоволення регіональних управлінських та бізнесових еліт, спрямованість поведінки яких за такого сценарію подій передбачити не важко. Своє негативне ставлення до цього продемонструють

й пересічні громадяни «ущільнених» регіонів. Причини можливих протестних настроїв лежать на поверхні та вкорінені в історичну пам'ять, яка асоціюється з втратою «соціального обличчя» колишніх обласних центрів Української РСР – Дрогобича та Ізмаїла.

Щоб не сталося те, чого так лякається українська владна верхівка протягом усіх років незалежності, а саме неконтрольованих нею відцентрових тенденцій, доцільно обрати інший шлях реформування регіонального рівня.

На наше переконання, він полягає в тому, щоб згрупувати наявні регіони без порушення їх статусу як адміністративних центрів регіонів, в одинадцять нових територіальних утворень у вигляді певних земель за їх історичними та соціокультурними ознаками, що сприятиме їх міжрегіональній згуртованості та національній єдності на засадах сформульованої національної ідеї, з урахуванням специфіки українських земель.

Запропонований підхід дозволить поширити процес децентралізації публічної влади на усі адміністративно-територіальні одиниці, врахувати культурно-історичну специфіку земель та підвищить їх відповідальність за реалізацію державної політики з залученням до участі в ньому процесі не тільки органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також громади, бізнес-структури, громадські організації, окремих громадян й головне – убезпечить від автономістських та сепаратистських загроз.

Ризик послаблення здатності держави перерозподіляти доходи та багатство в результаті розвитку відцентрованих тенденцій

Адже закріплення за субнаціональними одиницями певних доходів зменшує обсяг державного бюджету. Натомість здійснення цієї функції за рахунок місцевих бюджетів сприятиме посиленню відмінності між багатими і бідними регіонами.

Ризик посилення соціально-просторових диспропорцій

зумовлених неоднаковим ресурсним потенціалом адміністративно-територіальних одиниць (АТО)

В результаті прийняття науково необґрунтованих заходів, зловживанням методами адміністративного втручання у здійснення децентралізації, склалися значні диспропорції у розмірах ОТГ та новостворених районів за площею та кількістю населення. В таблиці 2 містяться просторові та демографічні характеристики найбільших та найменших районів.

Як свідчать дані таблиці 2, адміністративними центрами восьми з десяти найбільших за населенням районів, є обласні центри. До найменших населених районів відносяться переважно гірські та північні райони, хоча

Таблиця 2

Райони України з найбільшою та найменшою кількістю населення*

| Район | Область | Площа, км ² | Населення, тис. осіб | Щільність населення, осіб /км ² | Населення центру району, тис. осіб | Кількість громад |
|--|------------------------|---------------------------|-------------------------|--|---|---------------------|
| Райони з найбільшою кількістю населення | | | | | | |
| Харківський | Харківська | 2644,3 | 1762,8 | 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 |
| Райони з найменшою кількістю населення | | | | | | |
| Верховинсь-кий | Івано-Франкі- вська | 1271,7 | 30,5 | 23,9 | 5,8 | 3 |
| Новгород-Сіверський | Чернігівська | 4630,5 | 66,4 | 14,3 | 13,0 | 4 |

| Район | Область | Площа, км ² | Населення, тис. осіб | Щільність населення, осіб /км ² | Населення центру району, тис. осіб | Кількість громад |
|-----------------|-----------------------|---------------------------|-------------------------|--|---|---------------------|
| Сватівський | Луганська | 5329,1 | 80,9 | 15,1 | 17,1 | 7 |
| Щастинський | Луганська | 3380,4 | 81,2 | 24,0 | 8,6 | 5 |
| Рахівський | Закарпатська | 1845,2 | 82,8 | 44,8 | 15,5 | 4 |
| Косівський | Івано- Франківська | 853,7 | 85,7 | 100,4 | 8,6 | 5 |
| Вижницький | Черновіцька | 1882,0 | 91,0 | 48,3 | 4,0 | 9 |
| Корюківський | Чернігівська | 4578,7 | 91,7 | 20,0 | 12,9 | 5 |
| Бериславський | Херсонська | 4764,0 | 99,1 | 20,8 | 12,4 | 11 |
| Роздільнянський | Одеська | 3564,4 | 104,2 | 29,2 | 17,8 | 9 |

*Джерело: складено автором на основі даних державної статистики.

чотири з десяти районів припадають на південні та східні області. Вражаючою є 58-кратна різниця в кількості населення Харківського та Верховинського районів. Значну насторогу викликає те, що Харківський район за кількості населення переважає 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.

Нерівномірним є розподіл населення та інших ресурсів між новими районами (табл. 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, км² | Населення району, тис. осіб | Кількість громад |
|--|---|------------------------------------|-------------------|--|------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| Березівський (адміністративний центр: м. Березівка) | Березівський Іванівський Миколаївський Ширяєвський | 9,5 | 5551,6 | 109,4 | 16 |
| Білгород-Дністровський (адміністративний центр: м. Білгород-Дністровський) | Білгород-Дністровський Саратський Татарбунарський м. Білгород-Дністровський | 49 | 5220,6 | 201,4 | 16 |
| Болградський (адміністративний центр: м. Болград) | Арцизький Болградський Тарутинський | 15 | 4559,4 | 154,5 | 10 |
| Ізмаїльський (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 |
| Подільський (адміністративний центр: м. Подільськ) | Ананіївський Балтський Кодимський Любашівський Окнянський Подільський Савранський м. Подільськ | 40,4 | 7063,6 | 229,9 | 12 |
| Роздільнянський (адміністративний центр: м. Роздільна) | Великомихайлівський Захарівський Роздільнянський | 17,8 | 3564,4 | 104,2 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

***Ризик соціальної та політичної розбалансованості
внаслідок затягування процесу децентралізації та зволікання з
реформуванням АТО регіонального рівня***

Він проявляється у негативному впливі на економічне зростання, соціальну згуртованість і політичну стабільність. Не слід також ігнорувати функцію перерозподілу, яку виконують адміністративно-територіальні одиниці вищого рівня щодо нижчих. Зокрема, йдеться про можливість використання ресурсів районного бюджету в з метою підтримки фінансово неспроможних ОТГ.

Існують певні загрози та ризики, пов'язані з передачею влади та відповідних ресурсів до ОТГ. Дійсно громади номінально здатні ефективніше задовольняти специфічні потреби місцевих жителів. Проте, відмінності в потребах між різними територіальними одиницями обумовлені передусім різним рівнем їх соціально-економічного розвитку. Насправді основний обсяг обов'язків громад, становить задоволення базових потреб жителів, як от в сфері водо- і електропостачання, громадського транспорту тощо, які в принципі є однаковими на всій території.

***Ризик втрати економічного ефекту від масштабу,
який є похідним від філософії реформи***

Йдеться про явище, 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.

Ризик макроекономічної нестабільності як наслідок послаблення регулюючої ролі фіскальної політики держави

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.

В Україні в 2019 році неодноразово звучали взаємні звинувачення Національного Банку та Міністерства фінансів у нескоординованості дій, що призвело до суттєвого зміцнення гривні. Однак коли незалежність центрального банку від виконавчої влади є загальновизнаним принципом, то суттєво позбавляти уряд можливостей оперувати місцевими фінансами, що складають 15–20% ВВП країни є ідеєю доволі суперечливою. Тому реформи в частині фіскальної децентралізації повинні обов’язково супроводжуватись посиленням контролю і відповідальності місцевого самоврядування.

Ризик посилення корупції суспільства в результаті боротьби центральної влади з олігархами та перетікання капіталу на периферію

Децентралізація формально веде до посилення ризику корупційності суспільства: 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.

Заходи держави щодо забезпечення економічної безпеки країни
Йдеться, по-перше, про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року щодо боротьби зі злочинами у законі та олігархами

По-друге, з метою підвищення ефективності діяльності держави щодо забезпечення економічної безпеки країни 28 січня 2021 року було прийнято **Закон України «Про бюро економічної безпеки України»**, в якому Бюро визначено як центральний орган виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави.

Основними завданнями Бюро економічної безпеки України є:

- 1) виявлення зон ризиків у сфері економіки шляхом аналізу структурованих і неструктурованих даних;
- 2) оцінювання ризиків і загроз економічній безпеці держави, напрацювання способів їх мінімізації та усунення;
- 3) надання пропозицій щодо внесення змін до нормативно-правових актів з питань усунення передумов створення схем протиправної діяльності у сфері економіки;
- 4) забезпечення економічної безпеки держави шляхом запобігання, виявлення, припинення, розслідування кримінальних правопорушень, що посягають на функціонування економіки держави;
- 5) збирання та аналіз інформації про правопорушення, що впливають на економічну безпеку держави, та визначення способів запобігання їх виникненню в майбутньому;
- 6) планування заходів у сфері протидії кримінальним правопорушенням, віднесеним законом до його підслідності;

7) виявлення та розслідування правопорушень, пов'язаних з отриманням та використанням міжнародної технічної допомоги;

8) складання аналітичних висновків і рекомендацій для державних органів з метою підвищення ефективності прийняття ними управлінських рішень щодо регулювання відносин у сфері економіки.

Висновки

Децентралізація публічної влади та управління не є панацеєю від усіх хвороб, а при найгіршому сценарії може бути навіть шкідливою для соціально-економічного розвитку, соціальної справедливості, макроекономічної стабільності чи боротьби з корупцією.

Однак усвідомлення властивих їй ризиків, прийняття запобіжних заходів і здійснення належного контролю дозволять скористатися усіма перевагами нової організації публічної влади в державі.