ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

УДК 330:351

DOI: <https://doi.org/10.54929/pmtl-issue2-2021-11>

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ: ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ

DECENTRALIZATION IN UKRAINE: TRENDS AND PROBLEMS

Косач І. А.

доктор економічних наук, професор,
професор кафедри публічного управління
та менеджменту організацій
Національний університет «Чернігівська політехніка»
ORCID: 0000-0003-1730-7140

Кулик О. С.

аспірант кафедри публічного управління
та менеджменту організацій
Національний університет «Чернігівська політехніка»
ORCID: 0000-0001-5787-8787

Irina Kosach

Doctor of Economics, Professor
National University «Chernihiv Polytechnic»

Oleksandra Kulik

Postgraduate student, Department of Public
Administration and Organizational Management
National University «Chernihiv Polytechnic»

У статті розглянуто основні теоретико-методологічні підходи до розгляду процесів децентралізації влади в Україні у контексті адміністративної реформи та охарактеризовано органи місцевого самоврядування як децентралізовану форму управління. Зазначено, що процеси децентралізації спрямовані на підвищення якості життя населення та забезпечення відтворення природних систем на основі ефективного комплексного економічного та соціального розвитку регіону, що досягається завдяки раціональній організації територіального господарства. Представлено порівняльний аналіз системи органів публічної влади на місцях та запропоновано рекомендації проведення реформи місцевого самоврядування України. Запропоновано модель децентралізації влади, із акцентом на контрольну та фінансову функцію органів місцевого самоврядування, а також центральних органів виконавчої. Досліджено поетапну реалізацію реформи місцевого самоврядування в Україні в контексті сталого розвитку. Обґрунтовано загальні аспекти застосування реформи місцевого самоврядування в Україні. **Ключові слова:** територіальна громада, органи місцевого самоврядування, адміністративна реформа, децентралізація, публічне управління.

В статье рассмотрены основные теоретико-методологические подходы к рассмотрению процессов децентрализации власти в Украине в контексте административной реформы и охарактеризованы органы местного самоуправления как децентрализованную форму управления. Отмечено, что процессы децентрализации направлены на повышение качества жизни населения и воспроизводство природных систем на основе эффективного комплексного экономического и социального развития региона, что достигается благодаря рациональной организации территориального хозяйства. Представлен сравнительный анализ системы органов публичной власти на местах и предложены рекомендации по проведению реформы местного самоуправления Украины. Предложена модель децентрализации власти с акцентом на контрольную и финансовую функцию органов местного самоуправления, а также центральных органов исполнительной власти. Исследована поэтапная реализация реформы местного самоуправления в Украине в контексте устойчивого развития. Обоснованы общие аспекты применения реформы местного самоуправления в Украине. **Ключевые слова:** территориальное общество, органы местного самоуправления, административная

реформа, децентралізація, публичное управление.

The article considers several theoretical and methodological approaches to decentralization of power in Ukraine, in the context of administrative reform in terms of sustainable development, so described local governments as a decentralized form of government. It is usually aimed at improving the quality of life of the population and ensuring the reproduction of natural systems on the basis of effective integrated economic and social development of the region, which is achieved through the rational organization of the territorial economy. The comparative analysis of the system of public authorities on the ground is presented and the recommendations of the reform of local self-government of Ukraine are offered. An effective model of decentralization of power was proposed, where local governments as well as central executive bodies should control and finance the region. It has observed the gradual implementation of local government reform in Ukraine in the context of sustainable development. An effective model of decentralization of power has been proposed, where local governments as well as central executive bodies should control and finance the region. A clear understanding of decentralization has theoretical and applied significance, which in turn will allow to properly study the theoretical foundations and relevant practical experience of this process, to determine the directions and prospects for its implementation in the Ukrainian reality. At present, it is obvious that the need for knowledge of decentralization of power, anti-corruption, territorial management and various aspects of local self-government is extremely relevant. In this article we have to find the most successful model of decentralization for Ukraine and analyze its problems. The process of regional policy, namely decentralization, is a rather complex concept that can be revealed through its impact on: the system of public administration, administrative-territorial structure of the state, the distribution of functions, powers and financial resources. The basis is not decentralization itself, but "a combination of centralization and decentralization in the exercise of state power."

Key words: territorial community, local self-government bodies, administrative reform, decentralization, public administration.

Постановка проблеми. Адміністративно-територіальна реформа в Україні на сучасному етапі ставить нові завдання для реалізації потенціалу окремих регіонів за умов їх сталого розвитку на основі єдності та цілісності державної території, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади. Тому чітке розуміння децентралізації має теоретичне та прикладне значення, що у свою чергу дозволить належним чином вивчити теоретичні основи та відповідний практичний досвід цього процесу, визначити напрями та перспективи його реалізації в умовах української дійсності. В умовах сьогодення потреба в знаннях децентралізації влади, протидії корупції, управлінню територіями та різним аспектам місцевого самоврядування є надзвичайно актуальною. Проблема децентралізації влади у вітчизняній управлінській науці завжди займала важливе місце, починаючи з моменту проголошення незалежності України. Особливо ця проблема актуалізувалася у 2014 році. Питання децентралізації влади – передача повноважень та ресурсів на нижчі рівні публічного управління – загострили внутрішньополітичний розвиток та зовнішню ситуацію навколо країни. Процес удосконалення територіального управління, зокрема взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування, сьогодні зберігає свою актуальність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ще відомий географ і економіст В. Поповкін, який обґрунтовував необхідність регіонально-цілісного підходу в управлінні економічним розвитком держави, говорив, що регіональна політика України має сприяти ефективному досягненню головних економічних, соціальних та екологічних цілей розвитку. Регіональна політика, а саме децентралізація, має бути спрямована на: створення у всіх

регіонах, містах, сільській місцевості, населених пунктах адекватних умов для життєдіяльності людини, реалізації її можливостей, відтворення робочої сили, праці, побуту, відпочинку [1]. Разом з тим, проводячи аналіз наукової літератури, можна сказати, що існують суттєві відмінності у тлумаченні змісту регіональної політики, формулювання її цілей та завдань. Відомий радянський економік-географ Е. Алаєв у своєму термінологічному словнику визначив регіональну політику як «сферу діяльності управління економічним, соціальним та політичним розвитком країни у просторовому, регіональному аспекті, тобто пов'язану із взаємовідносинами між державою та районами, а також районів між собою». До питань регіональної політики вчений залучив такі напрями, як: відношення національного та регіонального аспектів розвитку, центрального та регіонального рівнів управління; ставлення до питання піднесення економіки відсталих районів, освоєння нових районів та ресурсів та інших заходів державної влади [2]. С. Романюк державну регіональну політику вважає «систематизованим впливом на регіони центрального уряду, а також його територіальних підрозділів». Таку позицію вчений аргументує тим, що «навіть у тих випадках, коли йдеться про неекономічну сферу, механізм забезпечення все одно спирається на фінансово-економічні важелі». Такий підхід звужує поняття регіональної політики, зводить її лише до економічних функцій. М. Долішній вважає, що «у широкому розумінні регіональна політика – це система цілей та дій, спрямованих на реалізацію інтересів держави щодо регіонів та внутрішніх інтересів самих регіонів, що реалізуються за допомогою методів, що враховують історичну, етнічну, соціальну, економічну та екологічну специфіку територій». Вчений зазначає, що

в сьогоднішніх умовах регіональна політика стає вагомим інструментом просторового регулювання соціально-економічного розвитку [3].

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є дослідження тенденцій та обґрунтування проблемних аспектів вибір реалізації процесів децентралізації влади в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Децентралізація – це один із напрямів реалізації регіональної політики публічного управління, що є досить складним поняттям, яке можна розкрити через його вплив на адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, повноважень та фінансових ресурсів. Основою є не сама децентралізація, а «поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади». Не дивлячись на це, децентралізація – це один із засобів підвищення ефективності роботи публічної влади на протязі тривалого часу, за чим прискіпливо спостерігають вчені. Насамперед це пояснюється тим, що на практиці в більшості держав Європейського Союзу це дало позитивний результат. Тому для України, в якій вже зроблено багато кроків, але все ще не завершено процес реформування, є досить важливим ознайомлення з прикладами застосування децентралізації в інших країнах.

Основна задача децентралізації – поставити завдання так, щоб чітко розмежувати всі функції, забезпечуючи делегування з вищих рівнів на нижчі.

Демократична держава завжди прагне залучити громадськість до здійснення публічних функцій управління з метою оптимального задоволення різних потреб людей своєї країни. Так управління на місцевому рівні може здійснюватися двома способами: як призначають чиновники з вищого рівня державного апарату, так і в рамках децентралізованої системи управління, що передбачає діяльність органів місцевого самоврядування та інших уповноважених державою суб'єктів.

Після здобуття незалежності Декларація про державний суверенітет України заклала в основу політичної системи України принцип поділу влади, а потім і розмежування повноважень між різними органами влади, як по горизонталі, так і по вертикалі. Прийнятий у грудні 1990 року Закон «Про місцеве та регіональне самоврядування в Україні» став початком визволення органів місцевого самоврядування з під державної вертикалі та появи нового інституту публічної влади – місцевого самоврядування. На сьогодні процеси державного та регіонального управління можуть і повинні здійснюватися не лише посадовими особами органів публічної адміністрації, а й ширшим колом суб'єктів, які представляють громадянське суспільство, наділених функціями та відповідними повноваженнями.

Залучення до процесів управління додаткових суб'єктів, незалежних від держави, і є децентралізацією влади. Для реалізації регіональної політики в Україні було розроблено Проект Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [4]. У Концепції запропоновано напрями проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, метою якої є підвищення якості життя людини за рахунок створення ефективної системи управління та забезпечення сталого територіального розвитку. Сутність цієї реформи полягає в розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, вдосконалення взаємодії між ними, подоланні проблеми, коли повноваження органів місцевого самоврядування не відповідають їх зобов'язанням та завданням. Також йдеться про передачу повноважень на місця, посилення організаційної та фінансової самостійності територіальних громад – сільських, селищних, міських, що на даний час уже майже реалізовано в нашій країні, проте є багато нюансів, які потрібно виправляти.

Візьмемо для прикладу сусідню Польщу, в якій до самоврядних суб'єктів належать:

- об'єднання, товариства, спілки;
- комунальні підприємства;
- адміністративні установи державної та недержавної форми власності (школи, лікарні), інші суб'єкти, що самостійно виконують управлінські функції та надають послуги громадського характеру.
- студентські ремісничі, сільськогосподарські учнівські, професійні та інші;
- органи місцевого самоврядування;

Отже, на відміну від європейської юридичної доктрини міжвоєнного періоду, в даний час не є виправданим ототожнення місцевого самоврядування з децентралізацією у широкому сенсі, адже на сьогодні це поняття зазнало суттєвого розвитку.

Процес децентралізації функцій між центральним та місцевим урядами надзвичайно складний. Він стосується аспектів фінансів, адміністрування, контролю, регулювання, звітності та підзвітності, які фактично є елементами взаємовідносин між різними рівнями уряду. Незважаючи на спільні зусилля політичних та економічних факторів, що породжують потребу в децентралізації, нерідко між реальним станом речей і цілями існують прогалини, причиною яких політика та законодавство [5]. Так, за органами місцевого самоврядування, які входять до централізованої системи органів виконавчої влади, повинні бути збережені повноваження щодо контролю за законності актів місцевого самоврядування. Окремі органи (наприклад, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади), збережуть власні повноваження через

те, що їхні функції недоцільно передавати місцевому самоврядуванню з міркувань ефективності реалізації. Виходячи з викладеного, у будь-якому разі, децентралізація влади на користь органів місцевого самоврядування та інших уповноважених суб'єктів може мати абсолютний характер, все залежить від державного устрою, державної політики, і навіть певних критеріїв ефективності діяльності публічної адміністрації [6].

Розглянемо загальні аспекти реформи місце-

вого самоврядування в Україні:

1 крок – створити трирівневу систему адміністративно-територіального устрою, така система є оптимальною для України. На кожному рівні адміністративно-територіального устрою має діяти обрана виборцями Рада (рис. 1).

Тільки раціональне впорядкування територіального устрою дозволить збалансувати повноваження, ресурси та відповідальність.

2 крок – розподіл повноваження між органами

Рис. 1. Основні функції органів місцевого самоврядування

Джерело: [7]

місцевого самоврядування за принципом субсидіарності. Щоб їх краще реалізувати, необхідно важливіші для людей повноваження передати до найближчого до людей рівня влади. Таким чином, кожен рівень місцевого самоврядування отримає свої виняткові повноваження.

3 крок – передати основні повноваження органам місцевого самоврядування, залишивши за виконавчою владою тільки контроль та координацію повноваження. Органи місцевого самоврядування та місцева влада позбавляються невласних їм функцій, набувають логічних повноважень і перетворюються з конкурентів на партнерів.

4 крок – повністю оновити бюджетну систему. Завдяки збільшенню розмірів громади та району з'являються додаткові місцеві ресурси, які можна раціональніше використовувати. Усі місцеві бюджети отримають прямі відносини з державним бюджетом, що дає прогнозованість та стабільність надходжень. Місцеві податки стають основою міс-

цевого бюджету, який безпосередньо залежить від громади та її влади.

5 крок – збалансувати повноваження органів управління відповідальністю. Коли достатньо повноважень та ресурсів – зростає авторитет органів місцевого самоврядування та їх вплив на довкілля. Люди починають розуміти, що саме від їхнього голосування залежить ефективність місцевої влади, а отже, якість їхнього життя. Органи місцевого самоврядування стають відповідальними перед виборцями за свою ефективність, а перед державою – за законність своєї діяльності.

Україна йде в правильному напрямку, оскільки за 7 років процесу децентралізації було утворено 1070 ОТГ, у які добровільно об'єдналися 4882 громад, урядом затверджено перспективні плани формування територій громад 24 областей, які 100% охоплюють територію областей, в ОТГ та містах обласного значення проживає понад 70% населення України [8]. Також у 2018 році об'єднані

громади отримали у комунальну власність майже 1,5 млн. га земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів, а місцеві бюджети зросли на 206,4 млрд. грн: з 68,6 млрд. в 2014 до 275 млрд. грн в 2021 році.

Проте потребує вдосконалення та приведення у відповідність із Конституцією України правове регулювання проблем територіального управління. Перш за все така ситуація вимагає впровадження стратегічного планування на рівні органів місцевого самоврядування й особливо бюджетної політики держави. У суспільстві мають бути визначені не максимальні, а граничні можливості самоврядування з метою розвитку демократії, забезпечення суверенітету народу, оптимального співвідношення державного управління та самоврядування, їх взаємодія на місцевому рівні. В умовах реформування українського суспільства вирішення цієї проблеми є надзвичайно важливим.

Висновки. В Україні реформа з децентралізації розпочалася ще в 2014 році і спрямована на підвищення якості життя населення та забезпечення відтворення природних систем на основі ефективного комплексного економічного та соціального розвитку регіону, що досягається завдяки

раціональній організації територіального господарства. На основі проведеного аналізу реалізації розпочатої реформи місцевого самоврядування в Україні можна запропонувати такі рекомендації:

1. Необхідно створити ефективну та збалансовану системи органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, які мають необхідні повноваження, достатні ресурси та які будуть відповідальними перед суспільством та державою.

2. Визначити оптимальну для України систему адміністративно-територіального устрою, де кожна адміністративно-територіальна одиниця є територією.

3. Провести розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування, у системі органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності.

4. Створити належні матеріальні, фінансові та організаційні умови для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних (самоврядних) та делегованих повноважень;

5. Забезпечити прозоре та прогнозоване фінансування регіонального розвитку, а також створити умови для участі у стратегічному плануванні всіх суб'єктів регіонального розвитку.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Поповкін В. А. Регіонально-цілісний підхід в економіці. Київ: Вид. «Наук. думка», 1993. 287 с.
2. Алаєв Є. Б. Соціально-економічна географія. Понятійно-термінологічний словник. М.: Знание, 1983. 29 с.
3. Долишній М. І. Регіональна політика на рубежі XX-XXI століть: нові пріоритети. Київ: Вид. «Наук. думка» URL: http://irr.org.ua/publication/dol_mon.pdf (дата звернення: 19.12.2021).
4. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL: <http://civilrada.in.ua/?p=477> (дата звернення: 20.12.2021).
5. Цурканова І.О. Суть та особливості централізації та децентралізації органів влади в Україні. URL: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/politics/2012/197-185-13.pdf>. (дата звернення: 20.12.2021).
6. Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М., Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Київ: Знання, 2012. 212 с.
7. Міністерство розвитку громад та територій України. 2021. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reformuvannya> (дата звернення: 21.12.2021).
8. Урядовий портал. 2021. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizatsiyi> (дата звернення: 21.12.2021).

REFERENCES:

1. Popovkin V. A. (1993). Regionalno-cilisniy pidhid v ekonomici. [Regional-integrated approach in the economy]. Kiiv: Vid Nauk. Dumka. P.287. (in Ukrainian).
2. Alaev E. B. (1983). Socialno-ekonomichna geografiya. Ponyatiino-terminologichnii slovník. [Socio-economic geography. Conceptual and terminological dictionary] M. Znannya. P. 29. (in Ukrainian).
3. Dolishnii M. I. (2006) Regionalna politika na rubeji XX-XXI stolit: novi prioriteti. Vid. Nova Dumka. [Regional policy at the turn of the XX-XXI centuries: new priorities]. URL: http://irr.org.ua/publication/dol_mon.pdf (accessed 19 December 2021). (in Ukrainian).
4. Konceptiya reformi miscevoho samovryaduvannya ta teritorial'noї organizacii vladi v Ukraїni. [The concept of reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine]. URL: <http://civilrada.in.ua/?p=477> (accessed 20 December 2021). (in Ukrainian).
5. Curkanova I.O. (2012). Sut' ta osoblivosti centralizacii ta decentralizacii organiv vladi v Ukraїni [The essence and features of centralization and decentralization of government in Ukraine]. URL: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/politics/2012/197-185-13.pdf>. (accessed 20 December 2021). (in Ukrainian).
6. Borislavs'ka O. M., Zaveruha I. B., Shkolik A. M. (2012) Decentralizaciya publichnoї vladi: dosvid evropejs'kih kraїн ta perspektivi Ukraїni [Decentralization of public power: the experience of European countries and prospects of Ukraine]. Kiiv: Znannya. P.212. (in Ukrainian).
7. Ministerstvo rozvitku gromad ta teritorij Ukraїni. 2021 [Ministry of Development of Communities and Territories

of Ukraine]. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reformuvannya> (accessed 21 December 2021). (in Ukrainian).

8. Uryadovij portal. 2021. [Government portal]. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi> (accessed 21 December 2021). (in Ukrainian).