



УДК 35.071.1

## Децентралізація влади в умовах реформування публічного управління в Україні

*Маргарита Пільгун,*  
Харківський регіональний інститут  
державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентові України

Науковий керівник — доктор наук з державного управління, професор *Ю. Куц*

**П**роблема децентралізації влади була актуальною на всіх етапах еволюції та розвитку суспільства, як головного суб'єкта публічного управління. Цій проблемі приділяли увагу як вчені-теоретики, так і практики різних галузей економіки. Проте, в умовах реформування системи державного (публічного) управління в Україні питання децентралізації влади набувають ознак пріоритетності та мають бути вирішені у найкоротші терміни. Це пояснюється тим, що демократизм процесів державотворення, на сучасному етапі розвитку нашої країни, обумовлений саме спроможністю і готовністю держави та органів державної влади віддати певне коло повноважень

на нижчий рівень управління. При цьому необхідно розуміти, що органи управління регіонального та місцевого рівнів повинні бути здатні ці повноваження реалізувати.

Слід наголосити, що у царині української науки одним з перших комплексних досліджень проблем децентралізації була робота Р.А. Колишка [1]. Наукова праця дослідника присвячена вивченню питань теорії і практики децентралізації публічної влади в унітарній державі як способу досягнення оптимальної взаємодії різних рівнів її організації. Р.А. Колишко підкреслює, що «децентралізація публічної влади має забезпечуватися ефективною системою правових, організаційних та

фінансових гарантій спільного існування центрального і місцевого рівнів організації публічної влади» [1, с. 12].

Тобто, можемо зробити висновок про те, що органи влади центрального і місцевого рівнів мають бути рівноправними суб'єктами системи публічного управління. А в умовах унітаризму погоджуємось з думкою науковця про те, що «Основним призначенням такої системи має бути запобігання виникненню та поширенню тенденцій сепаратизму та штучної федералізації єдиної держави» [1, с. 12].

Що стосується поля досліджень науки «Державне управління», слід наголосити, що фундаментальними працями у контексті дослідження проблем децентралізації свого часу стали доробки К.О. Линьова [2] та А.П. Лелеченко [3].

Досліджуючи співвідношення централізації та децентралізації в управлінні державними нелінійними ієрархіями, К.О. Линьов підкреслював, що «під децентралізацією державного управління розуміється процес передачі відповідальності за планування та реалізацію ресурсного забезпечення, розподілу й інших компонентів соціального управління від центральних органів державної влади до регіональних, місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування» [2, с. 7].

Заслуговує на увагу й той факт, що дослідник обіймається й проблемою співвідношення децентралізації і участі громадян в управлінні державними справами. Науковець наголошує, що «...Завдяки наближенню державного управління до громадян країни децентралізація підвищує ступінь участі населення в прийнятті управлінських рішень, які впливають на їх життя. Таким чином, у рішеннях, прийнятих в умовах децентралізації, більшою буде вірогідність урахування місцевих умов, вони більше відповідатимуть потребам громадян» [2, с. 7].

Таке бачення вирішення проблеми децентралізації влади, на нашу думку, й є одним із чинників демократизації процесів державотворення. Адже рівень

демократизації в країні залежить саме від рівня залученості громадян до процесів публічного управління та вироблення державної політики.

А. П. Лелеченко здійснюючи теоретичний та методологічний аналіз децентралізації влади у системі державного управління в Україні та виокремлюючи основні критерії децентралізації (ефективність, відповідальність та субсидіарність), а також чотири види децентралізації (політичну, адміністративну, фінансову та ринкову, або економічну), які, в свою чергу, мають і ієрархічні підвиди (деконцентрацію, делегування (деволюцію), дерегуляцію та ін.), наголошує на тому, що поняття «децентралізація влади в системі державного управління» відображає цілеспрямований процес, орієнтований на покращення державного управління, та включає в себе переміщення від вищих до нижчих рівнів органів державної влади і місцевого самоврядування, від керівника до підлеглого дискретних повноважень, ресурсів та відповідальності у політичній, фінансовій і адміністративній сферах з метою виконання конституційно закріплених функцій держави» [3, с. 7].

На нашу думку, вдалим є виокремлення дослідницею основних критеріїв децентралізації (ефективність, відповідальність та субсидіарність), видів децентралізації та її ієрархічних підвидів.

тже, можемо наголосити, що на початку 2000-х років в Україні були розроблені теоретико-методологічні засади здійснення децентралізації влади. Проте, ми вважаємо, що тогочасному керівництву країни забракло політичної волі для запровадження нововведень у систему державного управління.

Подальші дослідження феномену «децентралізації влади» мали за свій бекграунд вивчення теоретичних та методичних засад управління процесом децентралізації державної влади і розвитку місцевого самоврядування [4].

Р.В. Сметанін наголошує, що «децентралізація державного управління це процес надання більш широкого кола

владних повноважень і управлінських функцій, а також відповідальність за планування, менеджмент і використання ресурсів органами місцевого управління з метою більш якісного урахування інтересів місцевих громад у вирішенні місцевих питань» [4, с. 6].

За такою дефініцією особливого значення набуває роль територіальних громад у процесі децентралізації.

Дослідник доводить, що у поняття децентралізації може бути закладено різний зміст. Тобто, «за своєю природою, децентралізація є системою, що включає множини елементів, які узгоджено реалізуються в процесі функціонування влади. Тобто децентралізація влади у публічному управлінні може виступати як:

- принцип управлінського впливу;
- спосіб (метод) управління;
- управлінський режим;
- форма організації публічної влади і публічного управління;
- процес розподілу і реалізації повноважень;
- елемент організаційної структури публічного управління» [4, с. 8].

У свою чергу, П. Б. Чернописький досліджуючи конституційно-правовий аспект децентралізації влади в Україні наголошує, що «повною мірою охарактеризувати цей феномен можна з точки зору аналізу децентралізації влади за формою, змістом і суттю. За формою децентралізація є конституційно-правовою реформою, яка створює відповідний базовий правовий простір для формування ефективного самоврядування. За змістом децентралізація публічної влади може розглядатися як: один із фундаментальних принципів конституційного ладу; одна з форм залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення; системна організація влади; різновид публічного управління, які, у свою чергу, передбачають передачу управлінських функцій і повноважень із центру на місця; зміцнення політико-правової самостійності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади;

зміну адміністративно-територіального устрою, який виступає територіально-просторовою основою організації та діяльності органів публічної влади на місцях, що матиме наслідком запровадження принципу повсюдності місцевого самоврядування, виникнення трирівневого місцевого самоврядування тощо. За суттю децентралізація публічної влади — це своєрідна реформа суспільства, одна з форм розвитку суспільної демократії та народовладдя, розбудови громадянського суспільства, процес трансформації механізму реалізації владних повноважень у системі державного управління» [5, с. 8].



тже, можемо зазначити, що «децентралізація влади» — це процес передачі повноважень і ресурсів (матеріальних і нематеріальних, людського потенціалу) від органів влади вищого рівня до органів влади нижчого рівня із перманентним залученням до процесу публічного управління як територіальних громад взагалі, так і окремих громадян зокрема, з метою ефективної реалізації різних напрямків публічної політики, що спрямовані на подолання чи попередження проблем, які виникають у громадах і суспільстві.

Прийшов час зробити наголос на тому, що соціально-політичні трансформації українського суспільства, які стали наслідком Революції Гідності, привели до реальних змін у підходах до вироблення політики децентралізації влади та, відповідно, у процесі реформування публічної влади в Україні.

Першим кроком на шляху децентралізації влади в найновітнішій історії України стало схвалення, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р, Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [7].

Детальний аналіз проблем, що потребували поступового розв'язання, дозволив достатньо чітко сформулювати мету Концепції, а саме:

- визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективно-

го місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [7].

Основні нововведення Концепції включають:

- розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення громад максимально широким колом повноважень;
- ліквідацію державних адміністрацій і створення натомість державних представництв з виключно контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями;
- передачу функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;
- об'єднання територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;
- уточнення трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою України — область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування;
- створення сприятливих правових умов для залучення населення до прийняття управлінських рішень та розвитку форм прямого народовладдя;
- надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати своє майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад.

Слід зазначити, що урядом України було визначено п'ять кроків проведення реформи, а саме:

- Крок 1 — Визначити територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади. (Створити трьохрівневу систем у адміністративно-територіального устрою в Україні).

- Крок 2 — Розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів. (Необхідно найбільш важливі для людей повноваження передати на найближчий до людей рівень влади).

- Крок 3 — Розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади. (Передати основні повноваження місцевих держадміністрацій органам місцевого самоврядування. Виконавчій владі залишити тільки право контролю).

- Крок 4 — Визначити, скільки ресурсів треба на кожному рівні. (Потрібно повністю оновити бюджетну систему. Коли розмір громади чи району збільшиться — з'являться додаткові ресурси на місцях. А отже їх можна буде раціонально використовувати. Від цього виграють лиш самі мешканці сіл і містечок. Адже саме на цьому рівні потрібні гроші, наприклад, на благоустрій — ремонт доріг, охорону правопорядку, роботу початкової школи, пожежних, тощо).

- Крок 5 — Зробити органи місцевого самоврядування підзвітними перед виборцями і державою. (Люди почнуть розуміти, що від їх голосування залежить, чи добре працюватиме для них місцева влада. А, отже, від самих мешканців залежить якість життя) [8].

Логічним продовженням реалізації політики децентралізації влади стало затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [9].

Встановлюючи одним із головних принципів державної регіональної політики субсидіарність, Стратегія визначає дане поняття як децентралізацію владних повноважень, їх передачу іншим органам на найнижчий рівень управління, які можуть їх реалізувати найбільш ефективно [9].

Наступним кроком політики децентралізації стала Стратегія сталого розвитку «Україна — 2020» [10].

У Стратегії сталого розвитку «Україна — 2020» наголошується, що метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

У свою чергу, реформа державного (публічного) управління була запроваджена ухваленням Урядом України Стратегії реформування державного управління України [11].

**Щ**я Стратегія спрямована на розв'язання таких проблем, що стоять перед системою державного управління:

А) щодо стратегічних засад реформування державного управління:

- відсутність потужного політичного лідерства та недостатній рівень координації реформування державного управління на політичному рівні;
- недостатня спроможність органів державної влади щодо проведення комплексного реформування державного управління;
- недостатня спроможність Кабінету Міністрів України до стратегічного планування;

Б) щодо формування і координації державної політики:

- недостатній рівень якості державної політики у різних сферах, законодавчої та нормативної бази (формування політики та розроблення законодавчих актів на основі ґрунтовного аналізу, участь громадськості, цілісність і послідовність дій та рішень Кабінету Міністрів України у цілому);
- відсутність системи середньострокового бюджетного планування,

пов'язаного із стратегічним плануванням політики;

В) щодо державної служби та управління людськими ресурсами:

- нестача на керівних та інших посадах державної служби висококваліфікованих кадрів, які є важливими для розроблення та проведення національних реформ і здатні долати виклики реформування у різних галузях;
- високий рівень корупції в системі державної служби, що становить перешкоди для ефективності та результативності державного управління;
- гендерний дисбаланс;
- недостатній рівень управління людськими ресурсами в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, відсутність автоматизованої системи управління людськими ресурсами;

Г) щодо підзвітності центральних органів виконавчої влади:

- відсутність горизонтального та вертикального функціонального обстеження в системі державного управління;
- невизначеність місії (основної мети, для досягнення якої утворено центральний орган виконавчої влади);
- нечітке визначення сфер відповідальності і завдань міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- часткове дублювання повноважень;
- неефективна організація діяльності центральних органів виконавчої влади, діяльність яких не спрямовується та не координується відповідними міністрами;

Д) щодо надання адміністративних послуг:

- відсутність упорядкованих базових принципів і гарантій захисту прав громадян і юридичних осіб у рамках адміністративної процедури (відсутність закону про адміністративні процедури);

- необхідність подальшого розвитку центрів надання адміністративних послуг;
- надмірне адміністративне навантаження на громадян і юридичних осіб;
- низький рівень якості роботи базових електронних реєстрів; відсутність прийняттого технічного рішення для забезпечення функціональної сумісності систем органів державної влади, неналежна якість електронних послуг для громадян і юридичних осіб [11].

Наприкінці слід наголосити, що саме процес децентралізації влади є потужним інструментом покращення стосунків між владою та громадськістю (територіальними громадами у тому числі) за умов реформування публічного управління в Україні для спільного вирішення проблем, що виникають у суспільстві.

## Література

1. *Колишко Р.А.* Децентралізація публічної влади в унітарній державі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Р.А. Колишко ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 2003. — 16 с.
2. *Линьов К.О.* Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / К.О. Линьов ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. — К., 2004. — 18 с.
3. *Лелеченко А.П.* Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / А.П. Лелеченко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. — К., 2006. — 20 с.
4. *Сметанін Р.В.* Управління процесом децентралізації державної влади і розвитку місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.:

25.00.04 / Р.В. Сметанін ; Донецький держ. ун-т управління. — Донецьк, 2010. — 23 с.

5. *Чорнописський П. Б.* Децентралізація влади в Україні: конституційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / П. Б. Чорнописський ; Харк. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. — Харків, 2018. — 23 с.

6. *Пільгун М.* Нормативно-правове забезпечення процесу децентралізації влади в умовах реалізації стратегії сталого розвитку в Україні [Електронний ресурс] / М. Пільгун. — Режим доступу : <http://ifs.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2016-5/doc/1/26.pdf>.

7. *Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.* Кабінет Міністрів України; Розпорядження, Концепція від 01.04.2014 № 333-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

8. *Децентралізація влади.* 5 необхідних кроків для проведення реформи [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://decentralization.gov.ua/5\\_steps](http://decentralization.gov.ua/5_steps).

9. *Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року :* постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-D0-BF>.

10. *Про Стратегію сталого розвитку “Україна — 2020”* [Електронний ресурс] / Президент України ; Указ, Стратегія від 12.01.2015 р. № 5/2015. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

11. *Деякі питання реформування державного управління України.* Кабінет Міністрів України; Розпорядження, Стратегія. від 24 червня 2016 р. № 474-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80>.

10.01.2019