

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 35.975

DOI: <https://doi.org/10.32886/instzak.2019.02.15>

Андрійчук Юрій Миколайович,
Голова Секретаріату «Всеукраїнської
асоціації органів місцевого самоврядування
«Українська асоціація районних і обласних рад»
ORCID 0000-0002-2993-6385
an300569@gmail.com

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ЗБАЛАНСОВАНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
РЕГІОНАЛЬНИМ І МІСЦЕВИМ РОЗВИТКОМ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ

Анотація

У статті досліджуються теоретичні питання децентралізації державного управління в Україні. Розкриті категорії та суспільні відносини в сфері управління регіональним і місцевим розвитком в Україні, зокрема досліджено відмінності між державним і публічним управлінням в Україні.

Мета статті. У роботі поставлено за мету з'ясувати трактування категорій децентралізація та публічне управління в якості окремих управлінських категорій, застосування яких пов'язане з використанням сучасних механізмів державного управління в країні. Дослідити новітні теоретичні дослідження та позиції формування ефективних суспільних відносин у сфері управління на регіональному і місцевому рівнях.

Наукова новизна. У статті здійснено дослідження напрямів модернізації інституту представництва держави на регіональному та місцевому рівнях в Україні та теоретично доведено, що сучасною метою процесу децентралізації є реформування та посилення інституційної спроможності керівних органів, формування раціональної та збалансованої місцевої влади в управлінських сферах і необхідність існування децентралізованої управлінської моделі регіонального та місцевого розвитку в Україні.

Висновки. У роботі обґрунтовані наукові положення щодо удосконалення використання в управлінській практиці механізмів децентралізації державного управління, які знаходиться ще на початковому етапі.

Крім цього при дослідженні сучасних публікацій та з'ясуванні теоретичної сутності понять «регіональне управління», «територіальне управління» і «децентралізація» доведено, що суспільні відносини в конкретних відповідно зазначених інститутах, наприклад, місцеві державні адміністрації, не є стійкими, адже змінюються разом із їх розвитком, а також за умов формування сучасних реальних управлінських і фінансових повноважень.

Ключові слова: державне управління, децентралізація, реформування та модернізація, суспільні відносини, регіональне управління, місцевий розвиток.

Andriichuk Yurii M.,
Head of the Secretariat,
All-Ukrainian Association of local
self-government bodies «Ukrainian association
of district and region councils»
ORCID 0000-0002-2993-6385
an300569@gmail.com

DECENTRALIZATION AND BALANCING PUBLIC ADMINISTRATION
BY REGIONAL AND LOCAL DEVELOPMENT: THEORY QUESTIONS

Abstract

The article deals with the theoretical issues of decentralization of public administration in Ukraine. The categories and public relations in the field of regional and local development in Ukraine are revealed. In particular, the distinction between state and public administration in Ukraine is researched.

The purpose of the article. In this paper, the purpose is to find the interpretation of the categories «decentralization» and «public management» as separate administrative categories, the definition of which is associated with the use of modern mechanisms of public administration in the country. To investigate the latest theoretical studies and positions of Ukrainian authors on the formation of effective public relations in the field of management at the regional and local levels.

Scientific novelty. The theoretical questions of the process of decentralization of public power as an object of management are researched in the work with the use of modern methods of cognition, taking into account the latest achievements of the science of state administration. The theoretical understanding of the content of the category «decentralization» is substantiated, namely, as a mechanism of public administration and administration, which involves the transfer of managerial functions to the regional and local level and control over activities at these levels.

The article analyzes the directions of modernization of the institution of state representation at the regional and local levels in Ukraine and theoretically proved that the current goal of the decentralization process is to reform and strengthen the institutional capacity of the governing bodies, to form a rational and balanced local government in the managerial spheres and the necessity of a decentralized management model of regional and local development in Ukraine.

Conclusions. As a result of work grounded scientific provisions on improving the use in management practice of decentralization of public administration, which is still in its infancy. In the theoretical context, the science of public administration requires the disclosure and specification of categories and social relations in the area of regional and local development in Ukraine, in particular, there is a need for further research in this area.

In addition, in the study of modern publications and the clarification of the theoretical essence of the concepts of «regional governance», «territorial management» and «decentralization» it is proved that social relations in specific correspondingly designated institutions, for example, local state administrations, are not persistent, since they change together with their development, as well as in the formation of modern real administrative and financial powers.

Key words: public administration, decentralization, reformation and modernization, public relations, regional management, local development.

Постановка проблеми. Сучасна трансформація та реформування системи управління регіональним і місцевим розвитком в Україні визначаються високими позитивними результатами та значними дієвими зрушеннями на рівні регіонів і особливо фінансово спроможних громад. Розпочаті в Україні реформи публічного управління та територіальної організації влади формують нові рамкові умови і вимоги стосовно посилення ролі управління в Україні в частині забезпечення якості життя населення, безумовного набуття більшої економічної відповідальності та посилення своєї ресурсної спроможності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У теоретичному плані сучасна тема де-

централізації є досить актуальною, їй присвячена велика кількість наукових праць з публічного управління та адміністрування. Відомі праці О. Ковалю, В. Воротіна, С. Романюка та ін. Погоджуємося з думкою експертів, що сам термін «децентралізація» має наступне значення: «Система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; розширення прав низових органів управління». Зокрема, А. М. Колодій у коментарі до ст. 132 Основного Закону України щодо розуміння зазначеного терміну виділив наступне: «Загалом, під централізацією у більшості випадків розуміють зосередження функцій соціального і державного управління у цен-

тральних владних структурах (органах, установах, відомствах тощо). Вона переважно характеризується так званими вертикальними зв'язками, за яких верхні рівні влади наділені широкими повноваженнями у прийнятті рішень, а їх директиви (накази, постанови, рішення і т. ін.) є обов'язковими для нижчих рівнів.

Метою статті є трактування категорій децентралізація та публічне управління в якості окремих управлінських категорій, застосування яких пов'язане з використанням сучасних механізмів державного управління в країні. Дослідити новітні теоретичні дослідження та позиції формування ефективних суспільних відносин у сфері управління на регіональному і місцевому рівнях.

Виклад основного матеріалу. Сучасний процес реформування було розпочато у вкрай складній ситуації: анексований Крим, сепаратисти та російські війська на Донбасі, інформаційна та економічна війна. Втім, Урядом було прийняте рішення про широку децентралізацію влади, що означало нестандартний, асиметричний хід в умовах зовнішньої агресії та внутрішньої нестабільності. Адже як правило в таких умовах в державах відбувається тотальна централізація та згортання демократії.

Що стосується загальної ситуації, то почальний етап реформи пройшов досить успішно. Тепер Україна переходить до наступного етапу завершення процесів утворення об'єднаних територіальних громад і переформатування адміністративного поділу на рівні районів. Все це має бути здійснено до чергових місцевих виборів, інакше ми отримаємо суперечливий та дещо хаотичний адміністративно-територіальний устрій, який не даватиме можливостей для ефективного управління.

За сучасних умов реформування системи управління на регіональному та місцевому рівні потребує вдосконалення теоретична розробка самих напрямів перетворення, категорій і суспільних відносин та їх організаційно-правового забезпечення в Україні. Як зазначається в Концепції державної регіональної політики України, система територіальної організації влади базується на поєднанні державного управління, регіонального управління та місцевого самоврядування. Саме регіональне управління формується

на рівні обласної, районної, міської адміністративної одиниці та є особливим видом управлінської діяльності щодо регулювання соціально-економічних процесів на даній території

У сучасній українській науці та практиці публічного управління та адміністрування тільки-но починають формуватися підходи й поодинокі впроваджуються окремі механізми та інструменти регіональної та місцевої діяльності, які враховують вирішення різнополярних завдань: забезпечення суспільної стабільності, фаховості та освіти кадрів управління та ефективного соціально-економічного розвитку [1].

В цілому, під децентралізацією розуміють послідовний процес передачі із центру на місця частини функцій і повноважень центральних органів держави. Тобто ця конституційна норма передбачає і зумовлює існування системи державної влади та системи влади місцевого самоврядування, вирішення питань місцевого значення саме органами місцевого самоврядування. До того ж, ця конституційна норма забезпечує поєднання та врахування загальнодержавних і місцевих інтересів. Вона зумовлює також те, що у майбутньому необхідно чітко визначитися щодо структурного і функціонального розподілу влади між центром і регіонами» [2, с. 934].

Відзначимо, що керувати державою тільки з центру є не завжди ефективним [3]. Доводом цьому було те, що будь-яка успішна влада не має повної можливості враховувати всі без виключення запити чи проблеми свого населення, адже для цього їй потрібно не тільки мати відповідні державні структури чи органи, що виявляють та задовольняють певні потреби, але й відповідна робота має дійсно охоплювати потрібний та актуальний напрямок інтересів народу [4]. Також вважається, що централізм не посилює державу, більше того, він може призвести до недієздатності уряду [5, с. 179]. Беззаперечно, що конституційні засади територіального устрою України з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій регіонів, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади найбільшою мірою зумовлюють існування та функціонування місцевого самоврядування в Україні. Зазначене вище

показує необхідність розкрити зміст поняття «місцеве самоврядування», як органу місцевого самоуправління тощо.

Тому першим зазначимо поняття, що містить ст. 2 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР, а саме: «Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст» [6].

Наступним наведемо визначення, представлене у ст. 3 Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року (м. Страсбург): «Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом» [7]. Подібні формулювання містять Всесвітня декларація про місцеве самоврядування, прийнята Інтернаціональною Спілкою місцевих влад (ІСМВ), Всесвітньою асоціацією місцевого самоврядування 23–26 вересня 1985 року в Ріо-де-Жанейро та у дещо скороченому вигляді – юридична енциклопедія [8, с. 185].

Отже, визначальними межами для подальшого дослідження у цих визначеннях є те, що жителі територіальних громад повинні мати реальну можливість вирішувати питання місцевого значення (суттєву частку публічних справ) в межах Конституції і зако-

нів України як правило через підзвітні їм виконавчі органи.

Слід відмітити, що більшість сучасних вчених і експертів трактують місцеве самоврядування як відносно децентралізовану форму публічного управління на місцевому рівні, що здійснюється органами місцевого самоврядування, що формуються місцевими жителями, які є найбільш зацікавленими у результатах їх діяльності. Одним із ключових понять, яке розкриває сутність інституту місцевого самоврядування, є автономність. Органи місцевого самоврядування мисляться як самостійний елемент державної (публічно-владної) системи, який має чітко визначену в законі сферу компетенції, а також чітко зафіксовані права, обов'язки і відповідальність [9]. Але є й ті, хто вважає, що органи місцевого самоврядування не є органами держави, насамперед дивляться на зовнішній, так би мовити, бік діяльності органів місцевого самоврядування, а не на зміст цієї діяльності, який полягає у наближенні до громадян державного управління, у забезпеченні їх участі в державному управлінні на принципах демократизації і децентралізації влади.

Як зазначив С. В. Болдирев, «Поняття «місцеве самоврядування» відображає комплексне явище, яке має багато значень і характеристик. По-перше, місцеве самоврядування можна розглядати як принцип здійснення влади в державі та суспільстві. Визнання місцевого самоврядування одним з принципів організації публічної влади передбачає встановлення децентралізованої системи управління, визначення на законодавчому рівні форм взаємодії центральних і місцевих органів влади. По-друге, місцеве самоврядування може розглядатися і як право громадян самостійно вирішувати всі питання місцевого значення на певній території. Тим самим держава визнає самостійність місцевого самоврядування в межах його повноважень і бере на себе обов'язок створювати необхідні умови для їх здійснення. По-третє, місцеве самоврядування можна характеризувати і як форму, спосіб організації влади на місцях, що здійснюється з урахуванням історичних, національних та інших традицій. Саме з цього можна зробити висновок, що місцеве самоврядування – це система організації і діяльності громадян, яка забезпечує

самостійне, під власну відповідальність вирішення питань місцевого значення, управління комунальною власністю, виходячи з інтересів усіх жителів даної території. Отже, ця система є сукупністю організаційних форм та інститутів прямого волевиявлення виборних та інших органів місцевого самоврядування, через які реалізуються принципи та функції місцевого самоврядування» [10, с. 264–265].

Отже, здійснення реформування місцевого самоврядування має відбуватися на засадах децентралізації, деконцентрації владних повноважень, субсидіарності, консолідації ресурсного забезпечення і стратегічного планування розвитку територіальних громад, вимагає зважених кроків щодо законодавчого вирішення нагальних проблем місцевого та регіонального розвитку в контексті державної регіональної політики, бюджетної, податкової та муніципальної реформ із дотриманням Європейської хартії місцевого самоврядування.

Наведене вище переконує, що чим більше прав надається місцевому самоврядуванню, тим із більшою вірогідністю можемо говорити про проведення все більшої децентралізації, а значить – про її успіх. Однак, все ж таки, як застерігає С. Г. Серьогіна: «Залежно від ступеня самостійності територіальних органів може переважати централізація або децентралізація. Саме тому важливим є оптимальне поєднання цих двох принципів. Адже це передбачає встановлення раціональних зв'язків між центральними і місцевими органами влади, залучення громадськості до процесу вироблення та реалізації владних рішень. Оптимальність у цьому контексті означає максимальне наближення центрів прийняття владних рішень до місця проживання громадян з одночасним збереженням ефективних важелів централізованого впливу на суспільні відносини». Погоджуємося з думкою О. О. Гречко, який зазначає: «Принцип поєднання централізації і децентралізації передбачає оптимальну форму співіснування та співпраці системи органів державної влади та місцевого самоврядування, при якій вирішення питань місцевого значення покладається саме на самоврядні органи територіальної громади. Крім того, цей принцип передбачає необхідність чіткого визначення структурного та функціонального розподілу повноважень між центральними

та місцевими органами влади. На шляху до реалізації принципу збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів необхідний комплекс швидких, рішучих дій Уряду, Верховної Ради, Президента України та інших органів влади, спрямованих на вихід із затяжної економічної кризи регіонів, підвищення соціального рівня та добробуту населення». Актуальним у цьому контексті є й зміст ст. 132 Конституції України, а саме: «Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій».

Не можна не звернути увагу ще на одне зауваження Т. О. Стадніченко, що: «Сучасна українська модель публічного управління виникла як результат виведення органів місцевого самоврядування радянських часів з-під впливу центрального уряду (процес роздержавлення) і усунення домінуючої ролі однієї партії. Отже, місцеве самоврядування в Україні фактично розвивалося на основі радянської системи, але без політичного лідерства Комуністичної партії. Державна бюрократія приймала роль нового політичного лідера місцевого самоврядування. За таких політичних умов бюрократична модель самоврядування почала розвиватися. Таким чином, формування механізму дієвого (в управлінському розумінні) місцевого самоврядування в Україні не стало інструментом демократичних, соціальних і політичних перетворень, як це мало місце в більшості постсоціалістичних європейських країн» [11, с. 81–82]. Але все ж таки, більше віддамо перевагу думкам, що проблеми у проведенні реформ з децентралізації виникають з «жорсткої чиновницької протидії» [12] та «пропоновані зміни у сфері місцевого самоврядування зазнавали поразок через відсутність чіткої однозначної політичної волі вищого політичного керівництва, несистемність і половинчастість рішень, непрозорість та відсутність справжньої відкритості, брак постійного діалогу з проблемних питань».

Висновки. При дослідженні та з'ясуванні сутності понять «регіональне управління»,

«територіальне управління» і «децентралізація» доведено, що суспільні відносини в конкретних зазначених інститутах, наприклад, місцеві державні адміністрації чи сам процес децентралізації, не є стійкими, адже змінюються разом із їх становленням і розвитком, а також тим, на які сфери вони впливають і які мають реальні управлінські повноваження.

Сучасною метою процесу децентралізації є реформування та посилення інституційної спроможності формування раціональної та збалансованої державної політики у визначених Кабінетом Міністрів України управлінських сферах. Новий адміністративно-територіальний устрій має стати територіальною основою для формування децентралізованої системи територіального управління, що забезпечить максимально ефективне використання суспільних ресурсів, стійке економічне зростання на засадах дієвого економічного розвитку та подальшого підвищення якості життя людей в Україні.

Список використаних джерел:

1. Воротін В. Є. Модернізація сфери освіти та науки як об'єкта державного управління: конкурентні переваги для України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 6. С. 153–160.

2. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій та ін.; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Х.: Право, 2011. 1128 с.

3. Воротін В. Є., Романенко Є. А., Щокін Р. Г., Півоваров К. В. Впровадження організаційно-правових механізмів державного економічного управління: європейський досвід для України. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*. 2018. № 3 (26). С. 368–376.

4. Токвіль А. Демократія в Америці. URL: <http://grachev62.narod.ru/tokvill/chapt02.html#v8> (Дата звернення: 12.12.2018).

5. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / Г. Г. Динис та ін.; за заг. ред. проф. М. В. Савчина. Ужгород: ТИМПАНИ, 2015. 216 с.

6. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року (м. Страсбург). *Офіційний вісник України*. 03.04.2015. № 24; 2013. № 39. URL: <http://zakon.rada.gov>.

ua/laws/show/994_036/print (Дата звернення: 12.12.2018).

7. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. колегія : О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін. ; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. 408 с.

8. Система публічного управління в умовах децентралізації влади: механізми горизонтальної взаємодії: монографія / Л. Л. Приходченко, С. Є. Саханенко, П. І. Надолішній та ін. ; за заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. 332 с.

9. Воротін В. Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних ринкових трансформацій: Моногр. К.: Вид-во УАДУ, 2002. 392 с.

10. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник / І. І. Бодрова, С. В. Болдирев, В. О. Величко та ін. ; за ред. С. Г. Серьогіної. 2-е вид., переробл. та доповн. Х.: Право, 2011. 360 с.

11. Стадниченко Т. О. Удосконалення нормотворчої діяльності органів влади в умовах модернізації публічного управління: дис. ... канд. юрид. наук : 25.00.01. Дніпропетровськ, 2016. 237 с.

12. Матвієнко А. С. Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна: монографія. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. 376 с.

References:

1. Vorotin, V. Ye. (2017). *Modernizatsiia sfery osvity ta nauky yak obiekta derzhavnoho upravlinnia: konkurentni perevahy dlia Ukrainy. Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 6, 153–160 [in Ukrainian].

2. Tatsii, V. Ya. ta in. (Red.). (2011). *Konstyutsiia Ukrainy. Naukovo-praktychnyi komentar. 2-he vyd., pererobl. i dopov. Kharkiv : Pravo [in Ukrainian]*.

3. Vorotin, V. Ye., Romanenko, Ye. A., Shchokin, R. G., Pivovarov, K. V. (2018). *Improving the organizational and legal mechanism of state economic management: the*

European experience for Ukraine. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*, 3 (26), 368–376 [in Ukrainian].

4. Tokvil, A. *Demokratiia v Amerytsi*. URL: <http://grachev62.narod.ru/tokvill/chapt02.html#v8> (Last accessed: 12.12.2018) [in Ukrainian].

5. Dynys, H. H. ta in.; prof. Savchyn, M. V. (Red.). (2015). *Uprovadzhennia detsentralizatsii publichnoi vlady v Ukraini: natsionalnyi i mizhnarodnyi aspekty*. Uzhhorod: TIMPANI [in Ukrainian].

6. Evropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia vid 15 zhovtnia 1985 roku (m. Strasburh). (2015). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 24. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036/print (Last accessed: 12.12.2018) [in Ukrainian].

7. Kovbasiuk, Yu. V. ta in. (Red.). (2011). *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia: u 8 t. / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. (T. 5: Terytorialne upravlinnia)*. Kh. : Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr» [in Ukrainian].

8. Prykhodchenko, L. L., Sakhanienko, S. Ye., Nadolishnii, P. I. ta in.; Prykhodchenko, L. L.

(Red.). (2017). *Systema publichnoho upravlinnia v umovakh detsentralizatsii vlady: mekhanizmy horyzontalnoi vzaiemodii*. Odesa: ORIDU NADU [in Ukrainian].

9. Vorotin, V. Ye. (2002). *Makroekonomichne rehuliuвання v umovakh hlobalnykh rynkovykh transformatsii*. Kyiv: Vyd-vo UADU [in Ukrainian].

10. Bodrova, I. I., Boldyriev, S. V., Velychko, V. O. ta in.; Serohina, S. H. (Red.). (2011). *Derzhavne budivnytstvo i mistseve samovriaduvannia v Ukraini. 2 vyd., pererobl. ta dopovn.* Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].

11. Stadnychenko, T. O. (2016). *Udoskonalennia normotvorchoi diialnosti orhaniv vlady v umovakh modernizatsii publichnoho upravlinnia: dys. ... kand. yuryd. nauk.* Dnipropetrovsk [in Ukrainian].

12. Matviienko, A. S. (2015). *Polityko-pravovi zasady terytorialnoi orhanizatsii derzhavy: svitovy dosvid i Ukraina*. Kyiv: In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 29 березня 2019 р.