

# НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

---

УДК 351

**В. Б. Гройсман,**

Голова Верховної Ради України, аспірант

Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Київ

## ОСНОВНІ НАПРЯМИ ТА ТЕХНОЛОГІЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

*Аналізуються природа, сутність та основні напрями і технології децентралізації влади. Стверджується, що пошук балансу між усебічним розвитком місцевого самоврядування та забезпеченням необхідного ресурсу для подальшого державотворення є важливою й далеко ще не вивченою методологічною, науковою, правовою та владно-технологічною проблемою; головне завдання на сучасному етапі українського державотворення полягає саме в тому, щоб, не послабивши процеси формування ефективної державної влади в країні, надати органам місцевого самоврядування такий обсяг повноважень, який дозволив би їм реально задіяти громадянську ініціативу і активність в управлінні на місцевому та регіональному рівні.*

**Ключові слова:** людина, політика, культура, влада, децентралізація, громадянське суспільство.

Визначивши децентралізацію як процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру й підкресливши вагомий вплив цього процесу на становлення та розвиток громадянського суспільства, зупинімось на аналізі його конкретних напрямів і технологій в їхньому позитивному, негативному чи суперечливому значенні (у стратегії визначення соціальних ризиків).

Насамперед, необхідно підкреслити, що ключовим орієнтаційним та технологічним чинником розвитку державного управління в сучасних європейських країнах є забезпечення всебічної децентралізації влади з одночасним посиленням місцевого самоврядування на основі принципу субсидіарності. З нашої точки зору, якщо Україна все ж таки прагне обрати європейський шлях розбудови сучасної конкурентоспроможної правової держави, вона має в якнайкоротший термін провести ефективну реформу місцевого самоврядування, яка, з одного боку, посилить значення окремих громад у вирішенні конкретних місцевих проблем, а з іншого – зробить управління загальнодержавного рівня більш ефективним, гнучким і впорядкованим на основі права, а не бюрократичного свавілля. “Реформа місцевого самоврядування є однією з найважливіших серед комплексу реформ, які сьогодні потрібні Україні на

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

шляху європейського розвитку. Фактично, від успіху саме цієї реформи залежить успіх усіх секторальних реформ, оскільки вона має забезпечити реальну участь громадян України в тих перетвореннях, які відбуватимуться в державі” [1, с. 7]. В той же час, ствердження необхідності реформи системи місцевого самоврядування замало. Сьогодні особливої актуальності набуває розроблення та теоретичне обґрунтування реальних, конкретних напрямів та технологій децентралізації влади в нашій країні. При цьому, з нашої точки зору, ключовою метою такої децентралізації має розглядатися саме розвиток громадянського суспільства та активізація місцевих громад щодо вирішення більшості своїх проблем, спираючись на місцевий управлінський ресурс.

Важливою методологічною, науковою, правовою та владно-технологічною проблемою залишається пошук балансу між всебічним розвитком місцевого самоврядування та забезпеченням необхідного ресурсу для подальшого державотворення з огляду на необхідність формування ефективної та дієвої центральної влади. У межах цієї проблеми актуалізуються питання взаємодії органів державної влади на місцях і органів місцевого самоврядування, які в Україні завжди стояли дуже гостро, іноді набуваючи форм, що гальмували розвиток громадянського суспільства. “Виконання функцій держави лише на рівні її центральних органів управління неможливе, адже структура державного механізму передбачає досить багато вертикальних і горизонтальних зв’язків між її органами на місцях, які повинні виконувати її функції, але вже в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Виконання вказаних функцій можна забезпечити шляхом надання їм права приймати власні управлінські рішення, делегувавши при цьому необхідний обсяг належних повноважень” [2, с. 47]. Саме у визначенні обсягу таких повноважень, а також у законодавчій детермінації основних технологічних форм взаємодії державних адміністрацій різного рівня з органами місцевого самоврядування концентрується сьогодні основна концептуально-теоретична та управлінсько-практична проблематика, пов’язана з децентралізацією влади як чинника розвитку громадянського суспільства. Зупинімося на даній проблематиці детальніше, насамперед розглянувши проблему розподілу функцій між центральними інстанціями та місцевим управлінням, яка, з нашої точки зору, може бути сформульована у вигляді дилеми: “не передати більше “не отримати менше”. Плідним у межах нашого концептуально-теоретичного аналізу буде всебічний розгляд принципу субсидіарності, який використовувала абсолютна більшість європейських країн, здійснюючи кардинальні реформи щодо децентралізації влади в другій половині минулого століття.

Головне завдання на сучасному етапі українського державотворення полягає саме в тому, щоб, не послабивши процеси формування ефективної державної влади в країні, надати органам місцевого самоврядування такий обсяг повноважень, який дозволив би їм реально задіяти громадянську ініціативу і активність в управлінні на місцевому та регіональному рівні. Принцип важливості забезпечення розвитку громадянського суспільства є одним з ключових, що постулюється, зокрема, в такому засадничому документі, як Європейська хартія місцевого самоврядування.

В Європейській хартії місцевого самоврядування чітко зазначається, що демократичне право громадян на участь в управлінні державними справами “найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні, а існування місцевих влад, наділених реальними функціями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління. З цього випливає необхідність існування місцевих влад, які мають створені на демократичній основі директивні органи і широку автономію щодо

своїх функцій, шляхи і засоби здійснення цих функцій, а також ресурси для їх виконання” [3, с. 179]. Звичайно, в документі не описуються конкретні механізми, напрями і технології правового, адміністративного, ресурсного забезпечення такої управлінської спроможності, функціональності та ефективності місцевої влади. Кожна європейська країна розробляє власний шлях реалізації загальних принципів. Україні ще тільки належить розробити стратегію владної децентралізації та почати реалізовувати конкретні технології активізації громадянського суспільства, яке має стати основною силою розвитку та успішності місцевих громад.

Складною проблемою у процесі децентралізації влади для України обов’язково стане визначення обсягу повноважень та розподілу функцій між центральними інстанціями та місцевим управлінням. Ускладнюється ця проблема, насамперед, через відсутність у нашій державі традицій ефективного місцевого самоуправління та пострадянську стагнацію громадянського суспільства. Важко визначити і чітко зафіксувати в законодавстві обсяг директивно-виконавчих повноважень, які можна було б передати органам місцевого самоврядування. А тільки визначивши такий обсяг, можна сподіватися на успішну реформу місцевого самоврядування. “Першою обов’язковою складовою процесу децентралізації є визначення обсягу повноважень, щодо яких повинна здійснюватися децентралізація. Складність цього питання полягає, перш за все, в тому, що визначення конкретного обсягу повноважень, який повинен передаватися, є непостійним і може змінюватися залежно від соціально-економічної, політичної ситуації в державі тощо. Крім того, визначення співвідношення компетенції місцевих і центральних органів влади залежить не в меншій мірі і від інших складових децентралізації, а саме спроможності органів державної влади передати, а органів місцевого самоврядування – отримати і ефективно розпорядитися владними повноваженнями, наявного механізму передачі владних повноважень та механізму взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування” [4, с. 440]. Насправді проблема розподілу, перерозподілу, передачі, прийняття владних повноважень та виконавчих функцій між центральними інстанціями та місцевим управлінням у нашій країні є надзвичайно багатомірною. Починається вона з простої незабезпеченості кваліфікованими управлінськими кадрами на місцях та закінчується необхідністю внесення складних і кардинальних змін в українське законодавство, навіть на конституційному рівні.

На нашу думку, україні необхідно на науковому, концептуально-теоретичному, експертно-галузевому рівні дослідити успішний досвід упровадження принципу субсидіарності в різних країнах світу щодо розподілу повноважень між центральною владою та органами місцевого самоврядування. Цей принцип, на основі якого відбувається чіткий розподіл повноважень з огляду на можливість їх більш ефективного виконання державною чи місцевою владою, є одним із ключових засобів успішної децентралізації влади, що може сприяти активному розвитку ефективного громадянського суспільства в нашій країні. “Принцип субсидіарності припускає, що функції публічної влади повинні закріплюватися на тому рівні, де вони максимально якісно виконуються. При цьому передача функцій повинна відбуватися не зверху вниз, а знизу – доверху. Тобто спочатку потрібно вирішити, що може зробити сам громадянин, під свою відповідальність (на цьому рівні держава взагалі не повинна втручатися). Друге, що можуть зробити організації і асоціації громадян, самі під свою відповідальність – в цьому випадку теж немає потреби в втручанні держави. І лише те, що громадяни і їх організації зробити не в змозі, передається на самий початковий

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

(муніципальний) рівень управління. Саме на цьому рівні вирішується більшість проблем, пов'язаних із забезпеченням звичайного життя громадянина" [5, с. 178]. В Україні якраз існує нагальна необхідність надати місцевим громадам реальні повноваження для вирішення багатьох місцевих проблем, які не вирішуються через недосконалу систему співробітництва між держадміністраціями різних рівнів та місцевими радами. У сьогоднішній сфері державного управління неможливо реалізувати принцип субсидіарності достатньо ефективно, адже державні управлінські органи займаються надзвичайно великим обсягом управлінських, адміністративних, контрольних, бюджеторозподільних функцій.

Реалізуючи принцип субсидіарності у взаємодії центральної влади і місцевих громад, надзвичайно важливо мати чітке уявлення про розподіл функцій і повноважень між усіма суб'єктами цих взаємовідносин. Успішні приклади децентралізації влади, що привели до реального зростання й активізації громадянського суспільства, свідчать, що за умов визначення конкретних функціональних, виконавчих, бюджетно-фінансових повноважень місцеві громади здатні дуже ефективно справлятися з багатьма гострими проблемами. "Європейські країни по-різному проходили цей шлях. Так, у 1970-х рр. Західна Європа спрямовувала свої зусилля на розвиток саме місцевого самоврядування, намагаючись підвищити його ефективність з метою оперативного і якісного надання послуг громадянам і максимального їх наближення до кінцевого споживача (децентралізація адміністративних послуг). Загальна тенденція розвитку системи публічного адміністрування в Європі другої половини ХХ ст. передбачала відповідний їй перегляд кожні 20–30 років, що полягало в децентралізації управління в поєднанні з територіальною реформою та перерозподілом повноважень" [6, с. 30]. Але кожна реформа має проводитися надзвичайно виважено. Зокрема, в Україні не можна одномоментно вирішити, які повноваження можна передати місцевій владі. Для цього необхідно здійснити компетентний моніторинг багатьох аспектів життєдіяльності місцевих громад. Такий моніторинг має, насамперед, визначити, наскільки органи місцевого самоврядування в Україні взагалі спроможні виконувати покладені на них функції. Пошук ідеального балансу між центральною і місцевою владою може тривати роками і десятиліттями.

Для реального втілення принципу субсидіарності у відносини між державним центром та органами місцевого самоврядування, з нашої точки зору, має бути переглянуто роль та функції держави в аспекті підвищення саме соціального статусу держави. Україна тільки тоді позбавиться пострадянського статусу, коли у політичній еліті та громадян ствердиться уявлення про державу не лише як про владний механізм, а й як про партнера, який може взаємодіяти з іншими важливими суб'єктами національного соціуму, у тому числі і з громадянським суспільством. "В сучасній концепції політичного управління як міжорганізаційних мереж, що саморегулюються, змінюється місце та роль уряду як провідного актору державної влади. Уряд не є більше основною структурою політичного управління. Політична система сильно диференційована. Завдання уряду полягають у наданні можливостей соціально-політичних взаємодій, стимулюванні множинних та різноманітних механізмів розв'язання проблем та розподілу послуг між декількома акторами. Кожна країна розробляє свій варіант політичного управління, але теоретично можна уявити певну універсальну модель, яка би вмщувала всі переваги найкращих досвідів політичного управління. Як приклад можна навести модель управління, розроблену Р. Роудсом, яка поєднує елементи управління як мінімального втручання держави,

соціокибернетичної системи та мережі, яка самоорганізується. Така інтерпретація політичного управління враховує взаємозалежність між організаціями, участь в управлінні як державних, так і недержавних структур, а взаємодії між учасниками мережі обумовлені потребами в обміні ресурсами та узгодженні спільних цілей та ґрунтуються на довірі та дотриманні спільних правил гри” [7, с. 16]. З нашої точки зору, саме розуміння держави як рівноправного та соціально-орієнтованого партнера може зумовити активізацію громадянського суспільства на місцях. Сучасна європейська держава має, насамперед, не володарювати, але надавати якомога більше можливостей для власних громадян реалізовувати власну громадську ініціативу, самостійно вирішувати свої проблеми.

Більше того, зміна ролі і функцій держави в напрямі підвищення її соціального статусу може значно сприяти здійсненню ефективної і збалансованої децентралізації влади. Недарма в багатьох європейських країнах різні моделі децентралізації, насамперед, апробовувалися саме у сфері надання державою соціальних послуг і преференцій. “Аналіз соціальних реформ в управлінні соціальною сферою в зарубіжних країнах дає підстави сформулювати перелік основних завдань децентралізації, пріоритетними серед яких є: 1) політичні мотиви (у більшості країн світу вони є підґрунтям ентузіазму для зростання участі громадськості у прийнятті державних рішень); 2) фінансові мотиви (національні уряди не спроможні забезпечити повне фінансування бюджетних закладів соціальної сфери); 3) мотиви ефективності (зумовлені тим, що прийняття рішень на місцевому рівні допомагає зменшити витрати на досягнення кожного окремого результату)” [8, с. 133]. Ефективність соціальної держави, як підтверджує практика, значно зростає саме в децентралізованому владному середовищі, адже соціальні, громадські, громадянські ініціативи значно легше реалізовувати на рівні виникнення їх, тобто на рівні конкретних регіонів, місцевостей, громад. Особливо це актуально для України, де різні регіони переживають різні в якісному та кількісному плані соціально-громадські проблеми та труднощі.

#### **Література:**

1. *Грицяк І. А.* Державне управління в Україні: централізація і децентралізація / І. А. Грицяк. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 487 с.
2. *Крупчан О. Д.* Організація виконавчої влади : монографія / О. Д. Крупчан. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 132 с.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування / ратифіковано Законом України № 452/97-ВР від 15 лип. 1997 р. // Лазор О. Д. Місцеве самоврядування. Вітчизняний та зарубіжний досвід : навч. посіб. / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. – К. : Дакор, 2004. – С. 179–186.
4. *Карабін Т. О.* Проблеми децентралізації виконавчої влади в Україні та можливості їх вирішення / Т. О. Карабін // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 439–444.
5. *Пасічник М.* Еволюція та характерні ознаки децентралізації публічного управління / М. Пасічник // Вісн. Нац. акад. держ. управління при Президенті України : наук. журн. – 2010. – № 4. – С. 175–182.
6. *Нікончук А. М.* Теоретичні засади децентралізації влади в процесі розвитку місцевого самоврядування в Україні / А. М. Нікончук // Право і Безпека : наук. журн. – 2011. – № 5 (42). – С. 30–34.
7. *Дунаєва Л. М.* Співвідношення влади та самоврядування в процесі здійснення політичного управління сучасними суспільствами : автореф. дис. ... д.політ.н. : 23.00.02 “політичні інститути та процеси” / Л. М. Дунаєва. – Одеса, 2009. – 31 с.
8. *Хожило І. І.* Польський досвід децентралізації управління у соціальній сфері / І. І. Хожило // Вісн. Академії митної служби України. Серія “Державне управління” : наук. журн. – 2009. – № 1. – С. 131–138.

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

### **Groisman V. B. Main Directions and Technologies of Power Decentralization.**

*The nature, essence and main trends and technologies of decentralization of power have been analyzed. The author claims that the search of balance between comprehensive development of local self-government and supply of the necessary recourses for the further state-building is an important and not completely learnt methodological, scientific, legal and power-technological problem. The main task at the present stage of Ukrainian state-building is to provide local self-government authorities with the scope of competence that allows them to involve community initiative and activity into the administrative process at both regional and local levels without weakening the process of effective state power functioning in the country.*

**Key words:** a person, politics, culture, power, decentralization, civil society.

Надійшла до редколегії 26.06.2015 р.

**УДК 351**

**П. В. Ворона,**

д.держ.упр, доц., голова Полтавської обласної ради,  
м. Полтава

## **ЩОДО ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ**

*Розглянуто проблемні питання реалізації в Україні на сучасному етапі розвитку адміністративно-територіальної реформи. Запропоновано шляхи їхньої нейтралізації.*

**Ключові слова:** адміністративно-територіальна реформа, реформа місцевого самоврядування, територіальна громада, політична воля, політичні партії, громадська думка, активізація територіальних громад, громадські слухання.

Українські реалії останніх років переконливо засвідчили нагальну потребу реформування владних відносин в Україні з вектором посилення впливу місцевого самоврядування, що є свого роду “лакмусовим папірцем” стану місцевої демократії в країні. Невідворотність проведення реформи місцевого самоврядування в Україні і серед практиків місцевого самоврядування, і серед науковців є вже аксіомою. Більшість їх наголошують на тому, що українська влада запізнюється з її проведенням щонайменше на 15–20 років. Але проведення вищезгаданої реформи без уніфікації та вдосконалення адміністративно-територіального устрою (АТУ) з метою посилення ефективності роботи органів публічного управління теж не потребує доведення. Ця викликана часом потреба зумовлена неефективністю й дефіцитом надання послуг органами влади на рівні громад, особливо сіл та селищ, через обмеженість ресурсів та функцій. Зміни в АТУ України ще у складі СРСР у повоєнний час активно проводилися з 1959 по 1966 рр. На теренах Полтавщини кількість районів мінялася з 34 у 1959 р. до 14 у 1962 р., а потім, у 1965 р., уже до 19, у 1966 р. – до 25 (так і на сьогодні). Іноді це робилось через політичну кон'юнктуру (під когось). Кількість сільських рад теж змінювалась: у 1978 р. – 374, у 1987 р. – уже 380, у 2002 р. – 477 і так до цього часу на тлі постійного зменшення чисельності населення з 1 756 тис. людей у 1991 р. до 1 439 тис. людей на 1 січня 2015 р. Тобто кількість населення зменшувалась (з 1991 по 2015 рр. на 317 тис. людей), а АТУ залишався тим же.