

Русинюк М.М.

Національна академія державного управління при Президентіві України

ПРОБЛЕМИ ТА НЕДОЛІКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

Дана стаття спрямована на дослідження особливостей впровадження та реалізації реформи місцевого самоврядування. Конкретизовано проблемні аспекти та виокремлено недоліки децентралізації публічного управління та адміністрування. Встановлено, що політична централізація для демократичних держав є небезпечною, оскільки за таких умов діяльність усіх органів влади у суспільстві залежить виключно від волі держави, а всі владні інституції в державі підпорядковані їй. Визначено, що демократичні держави намагаються залучити громадськість до здійснення публічних функцій із метою оптимального задоволення всебічних потреб сучасної людини. Саме тому децентралізація влади в сучасних умовах суспільного розвитку є актуальною проблемою, яка потребує свого вирішення шляхом дослідження, аналізу та використання (з урахуванням національних традицій організації влади на місцях) досвіду країн із розвинутою системою місцевого самоврядування.

Ключові слова: децентралізація, регіональна політика, територіальні громади, місцеве самоврядування.

Постановка проблеми. У сучасних умовах суспільного розвитку Україна, як і більшість держав пострадянського простору, знаходиться на стадії вдосконалення своєї системи управління, в т. ч. і територіального. Саме тому проблема децентралізації влади на сьогодні є надзвичайно актуальною, особливо для України, зважаючи на ситуацію, яка склалася в нашій державі [2, с. 12]. Пріоритетного значення набуває дотримання збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів та підвищення їх конкурентоспроможності [7, с. 13]. Нові зовнішні та внутрішні виклики, які постають перед Україною, вимагають формування нової державної регіональної політики, яка б відповідала сучасним потребам розвитку регіонів і територіальних громад та базувалася на найкращих вітчизняних та світових теоріях і практиках.

Відтак перед дослідниками постає потреба розроблення такого механізму впровадження децентралізації, який би забезпечив сталий розвиток держави. Особливу увагу доречно приділити розгляду проблемних аспектів та недоліків децентралізації публічного управління та адміністрування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У межах сучасних глобальних процесів суспільного розвитку важливого значення набуває дослідження особливостей впровадження та здійснення реформ, провідне місце серед яких займає

реформа місцевого самоврядування. Теоретичну основу дослідження в межах даної статті склали наукові праці, в яких висвітлювалося питання децентралізації публічного управління та адміністрування в Україні, а саме роботи таких вчених, як: В.О. Величко, О. Бориславська, С. Гриневецький, В.В. Гриневич, І. Заверуха, Е. Захарченко, В.С. Куйбіда та ін. Однак поза увагою науковців залишається комплекс важливих питань, які мають визначальне значення для здійснення децентралізаційної реформи та забезпечення сталого розвитку держави. Одним із таких є конкретизація проблемних аспектів та виокремлення недоліків децентралізації публічного управління та адміністрування.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження із конкретизацією проблемних аспектів та виокремлення недоліків децентралізації публічного управління та адміністрування. У межах поставленої мети перед автором постало завдання з конкретизації основних особливостей впровадження та реалізації реформи місцевого самоврядування, конкретизації проблемних аспектів та визначення/виокремлення недоліків децентралізації публічного управління та адміністрування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Система організації публічної влади і керування нею тісно пов'язані з територіальним управлінням держави, між ними існують тісний

взаємозв'язок і взаємообумовленість. На даний час впроваджено процес децентралізації, але на практиці робота значно затягнулася, оскільки це доволі складний і конфліктний процес, а адміністративно-територіальний устрій не дає можливості створити територіальні спільноти, що мають достатній обсяг матеріальних, фінансових ресурсів, розвинутої соціальної інфраструктури [4, с. 23].

В умовах проведення реформи місцевого самоврядування виникла необхідність створити необхідні умови для територій і громад для добровільного об'єднання. Для цього було ухвалено Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», надано можливість проводити місцеві референдуми з цього приводу. Отже, в Україні фактично стартувала реформа місцевого самоврядування, але без її важливої складової частини – територіально-адміністративної реформи [4, с. 24].

Саме поняття децентралізації згадується у ст. 132 Конституції України, де зазначається, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади [1]. Проблема децентралізації вже досить тривалий час перебуває в полі зору вітчизняних науковців, головним чином, через успішний досвід її реалізації в країнах Європейського Союзу [8].

Тривалий час обговорюються переваги і недоліки централізації та децентралізації. Західні вчені виокремлюють дві протилежні моделі, які описують відносини всередині держави, – моделі партнерства і посередництва. Але для українського суспільства не завжди зрозумілим залишається зміст таких понять, як «централізація» і «децентралізація», «концентрація» і «деконцентрація», невизначеними залишаються їх відмінності, перевагою є лише бажання змін, що посилюється абсолютно незадовільним рівнем надання публічних послуг, розвитку місцевої інфраструктури тощо [2, с. 13–14].

Загалом управління місцевими справами може здійснюватися двома способами: призначуваними «згори» чиновниками державного апарату, які функціонують на місцях (міське управління), та на основі самоврядування населення адміністративно-територіальних одиниць (міське самоврядування) [2, с. 14]. Однак саме останнє закономірно вважається необхідною складовою частиною демократичної системи управління суспільством, адже воно забезпечує

управління значною частиною справ у місцевих територіальних одиницях на основі самоорганізації населення цих одиниць (територіальних колективів).

Зазвичай регіони прагнуть розширити свої владні повноваження, перекладаючи на центр забезпечення соціально-економічних потреб своїх жителів. Зрозуміло, що така модель територіального устрою потребує кардинальної перебудови [3].

Сьогодні адміністративно-територіальна реформа має розглядатися не як чергова кадрово-структурна перебудова, а як концептуально осмислений перехід до нової філософії управління, що потребує не частих змін, а системного оновлення всього змісту органів виконавчої влади. Перетворення унітарної української держави з централізованої у децентралізовану є не самоціллю, а необхідною умовою для самореалізації потенціалу регіонів, кожної територіальної одиниці, кожного громадянина України для ефективного розвитку місцевого і регіонального самоуправління [4, с. 23].

Територія адміністративно-територіального об'єднання визначається на основі доступності послуг. Ще один критерій, що ставить під сумнів нинішній територіальний устрій країни, – рекомендація, щоб адміністративний центр адміністративно-територіального об'єднання був «максимально наближений до її географічного центру», що зараз часто не дотримується.

Варто зазначити, що Європейська хартія місцевого самоврядування, яка була ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 р. та після набуття чинності стала частиною вітчизняного законодавства, визначає місцеве самоврядування як право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ [6]. В аналогічний спосіб Конституція України закріплює місцеве самоврядування як право територіальної громади «самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ст. 140) [1]. Зауважимо, що ці положення є правовим утвердженням принципу законності місцевого самоврядування.

Положення законодавства України фактично забороняють органам місцевого самоврядування вирішувати питання, повноваження на розв'язання яких прямо не передбачено законом. Також із конституційних положень чітко випливає, що спосіб здійснення всіх повнова-

жень органів місцевого самоврядування має бути визначений саме на рівні закону. Такі приписи нівелюють цінність локального підходу до правового регулювання статусу органів місцевого самоврядування та локальної правотворчості загалом, фактично позбавляючи його предмета правового регулювання. Однією з вимог Європейської хартії місцевого самоврядування є можливість пристосувати здійснення повноважень органами місцевого самоврядування до місцевих особливостей та потреб, адже саме у цьому і полягає цінність місцевого самоврядування [5].

Тому проблемою є неузгодженість та відставання галузевих міністерств від поточних темпів децентралізації та їх реагування на виклики, які постають перед новоствореними громадами. Часто громади просто не в змозі відповісти на питання своїх членів: що буде з медичним обслуговуванням, освітою, соціальною допомогою, бо не отримують від міністерств чіткого бачення, а тим більше алгоритмів, стандартів чи механізмів реалізації секторальних реформ [9, с. 23].

Наступна проблема, про яку часто згадують, – кадровий голод для нових виконкомів, бо робота в них потребує більшого обсягу знань та досвіду. Зараз і держава, і міжнародна донорська спільнота пропонують активістам, працівникам виконкомів колишніх сільрад та посадовцям органів місцевого самоврядування різноманітні курси, семінари та інші форми навчання, але все потрібно робити системно та швидко.

Траплялися випадки, що люди скаржилися на нечітко прописану процедуру реєстрації новостворених громад. Спочатку законом приписувалося ліквідувати старі ради. Але знайшовся вихід. Дніпропетровська область першою розробила та подала до Києва пропозиції щодо удосконалення законодавчого поля в цьому питанні і наприкінці 2015 р. процедуру реорганізації (а не ліквідації) було узгоджено. Об'єднана громада ставала правонаступником попередніх, набувала права на активи та пасиви попередніх сільрад. На Дніпропетровщині першими зареєструвалися виконкоми рад як юридичні особи, що покращило їх управлінсько-господарську спроможність [12, с. 23].

Оскільки місцеве самоврядування є однією з фундаментальних засад сучасної демократичної системи управління, втіленням влади народу у специфічній формі і на відповідному рівні, воно передбачає можливість самостійного вирішення питань місцевого значення в інтересах населення територіальної одиниці на підставі закону. Водночас місцеве самоврядування – це форма публічної

влади, що реалізується специфічними суб'єктами: територіальними громадами і сформованими ними органами; має особливий об'єкт – питання місцевого значення; здійснюється на основі окремого типу власності – комунальної (муніципальної). Названі істотні риси характеризують особливу природу місцевого самоврядування і зумовлюють його специфічне місце у системі публічної влади держави [2, с. 19].

Основною метою повинно стати чітке визначення місця регіону у світовій економіці та сприяння розвитку напрямів у секторах, які мають найвищий потенціал і можуть підтримувати розвиток інших секторів. Самодостатнє зростання повинно стати новою формулою успіху регіонів. Ці тенденції посилено змінами у системі функціонування публічного управління в цілому, відмовою від централізованого підходу та уніфікованих політик на користь диференціації і комплексних форм організації. На нашу думку, Україні також треба звернути увагу саме на розвиток людського потенціалу, визначивши цей напрям як пріоритетний і в політиці місцевого самоврядування [2, с. 17].

У межах демократичної системи управління вважається, що місцеві проблеми доцільніше та ефективніше вирішувати не з центру за допомогою державних чиновників, які працюють на місцях, а передусім шляхом підтримки та активізації діяльності територіальних громад. Цінність місцевого самоврядування полягає в тому, що, будучи рівнем публічної влади, найбільш наближеним до людини, а, отже, й найліпше обізнаним із повсякденними проблемами життєдіяльності мешканців територіальних колективів, воно може якнайкраще забезпечити населення широким спектром публічних послуг: соціальних, побутових, торговельних, культурних, освітніх та ін. [2, с. 19].

Висновки. Необхідно пам'ятати, що політична централізація для демократичних держав є небезпечною, оскільки за таких умов діяльність усіх органів влади у суспільстві залежить виключно від волі держави, а всі владні інституції в державі підпорядковані їй. Натомість демократична держава намагається залучити громадськість до здійснення публічних функцій з метою оптимального задоволення всебічних потреб сучасної людини. Саме тому децентралізація влади на сьогодні є актуальною проблемою, яка потребує свого вирішення шляхом дослідження, аналізу та використання (з урахуванням національних традицій організації влади на місцях) досвіду країн із розвинутою системою місцевого самоврядування.

Список літератури:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Величко В.О. Децентралізація влади: міжнародний досвід. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2014. Вип. 28. С. 12–22 с.
3. Гриневецький С. Адміністративно-територіальний устрій: де вихід? Дзеркало тижня. 2013. 24 травня.
4. Гриневич В.В. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: проблеми і перспективи. Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління: матеріали Всеукр. підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 25 жовтня 2013 р. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2013. С. 23–24.
5. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні». DESPRO. К.: ТОВ «Софія», 2012. 128 с.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. Організація місцевого самоврядування в Україні: зб. нормат.-прав. актів / упоряд.: П.М. Любченко, К.Є. Соляник, Л.В. Челомбитько. Х.: Юрайт, 2012. 296 с.
7. Інструменти регіонального розвитку в Україні: навч. посіб. / за ред. В.М.Вакуленка, О.В.Берданової. К.: НАДУ, 2013. 286 с.
8. Куйбіда В.С. Реформа місцевого самоврядування в Україні – погляд з центру: Матеріали «круглого столу» політиків та експертів. Львів, 04 лютого 2010 р.; Вголос. 2010. 15 лютого.
9. Сас О. Децентралізація під мікроскопом: аналіз плюсів та мінусів для об'єднаних громад. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/2101>.

**ПРОБЛЕМЫ И НЕДОСТАТКИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ
ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ И АДМИНИСТРИРОВАНИЯ**

В статье рассмотрены проблемные вопросы децентрализации публичного управления и администрирования в Украине.

Ключевые слова: децентрализация, региональная политика, территориальные общины, местное самоуправление.

**PROBLEMS AND DISADVANTAGES OF THE DECENTRALIZATION
OF PUBLIC ADMINISTRATION AND MANAGEMENT**

The article deals with the problem of decentralization of public administration and management in Ukraine.

Key words: decentralization, regional policy, territorial communities, local self-government.