

**Попадинець І. Р.**

Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника

## УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСОМ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

*У статті розглянута категорія децентралізації державної влади і розвитку місцевого самоврядування в Україні. В процесі дослідження деталізовано дефініцію «децентралізація», розглянуто складові децентралізації, основні її завдання та етапи, висвітлені результати реформи децентралізації державної влади. Виокремленні основні проблеми процесу формування об'єднаних громад. Установлено, що за результатами реформи територіального устрою в Україні має бути сформовано три рівня місцевого самоврядування: область (або регіон), район і громада, що складається з декількох об'єднаних населених пунктів. На рівень громади мають бути передані повноваження згідно з її компетенцією за принципом субсидіарності. Серед них початкова і середня освіта, первинна медицина, житлово-комунальне господарство, будівництво, місцеві дороги, інфраструктура. Повноваження між трьома рівнями місцевого самоврядування мають бути чітко розмежовані. Виконавча влада перейде від місцевих адміністрацій до виконавчих комітетів місцевих рад, у той час як адміністративний контроль в рамках, окреслених Європейською хартією місцевого самоврядування, ляже на плечі префектів, які замінять голів обласних державних адміністрацій.*

*Метою належного врядування є не встановлення центральним органом державної влади (урядом) загальних цілей суспільного розвитку, а формування за сприянням уряду самодостатньої сфери вироблення управлінських рішень, заснованих на узгодженні суттєвих інтересів громади і власних інститутів.*

*У свою чергу, процес реалізації реформи децентралізації створює низку потенційних викликів і ризиків у сфері соціокультурної політики, ефективного управління, розвитку ефективного політичного плюралізму в громадах, включаючи: посилення соціально-економічних диспропорцій; обмежений контроль за виборами; невиконання поточних зобов'язань; національні меншини; законодавчі питання; управління та компетентність; формування нової соціальної ідентичності; нечіткий розподіл повноважень.*

*Отже, децентралізація влади не є самоціллю, а виступає інституційною передумовою для становлення демократичного та ефективного публічного управління.*

**Ключові слова:** децентралізація, управління, розвиток, державна влада, місцеве самоврядування.

**Постановка проблеми.** Потреба децентралізації державного управління в Україні стоїть на порядку денному з перших років виникнення української державності. У вересні 1997 року Верховна Рада України ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, задекларувавши відданість європейським стандартам управління. З тих пір різними урядами було зроблено декілька спроб провести необхідні реформи, але в силу різних причин вони не увінчалися успіхом. Втілення в життя системних змін почалося відразу після зіткнень на Майдані і зміни уряду на початку 2014 року. 1 квітня 2014 року Кабінетом Міністрів України було прийнято Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Розглядаючи проблему децентралізації в цілому, не можна не бачити, що розвиток і удосконалення

механізму діяльності місцевого самоврядування являє собою найбільш рентабельний і вигідний внесок у створення і зміцнення громадянського суспільства.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Питання управління процесами децентралізації більш детально досліджено у працях, перш за все, зарубіжних авторів, оскільки реформи у різних країнах мають тривалу історію. Важливими є праці Р. Масгрейва, У. Оутса, Ч. Тібу та ін. Українські вчені в останні роки активно долучилися до вивчення процесів децентралізації та їх організаційного забезпечення в Україні [1–5]. Незважаючи на наявність сформованої нормативної бази, фахових розробок із проблем децентралізації, велика кількість питань залишається недостатньо дослідженими.

**Мета роботи** полягає в дослідженні концептуальних основ і принципів управління процесом децентралізації державної влади і розвитку місцевого самоврядування в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Децентралізація – процес передачі повноважень і бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування. За словами одного з ідеологів децентралізації Анатолія Ткачука, реформа, котра втілюється в Україні, є унікально українською і не копіює досвіду будь-якої іншої країни. Вона має три складові:

- реформа територіальної організації влади;
- реформа місцевого самоврядування;
- реформа регіональної політики.

Основне завдання реформи – створити умови для розвитку громад та наблизити послуги до людей шляхом формування заможних громад, передачі більшої частини повноважень на базовий рівень управління та чіткого розмежування функцій між рівнями управління, а також гарантувати належне ресурсне забезпечення місцевого самоврядування. На першому етапі втілення реформи (до кінця 2014 року) Концепція передбачала: внесення необхідних змін до Конституції України; створення законодавчої бази для об'єднання громад; врегулювання нового адміністративно-територіального устрою; надання фінансової підтримки щойно створеним громадам, чітке розмежування їх власних і делегованих повноважень; створення необхідних матеріальних, фінансових і організаційних умов для виконання цих повноважень.

На другому етапі (2015–2017 роки) планувалося уніфікувати стандарти надання послуг, реорганізувати місцеву владу на новій територіальній основі, провести вибори та ін.

За результатами реформи територіального устрою в Україні має бути сформовано три рівня місцевого самоврядування: область (або регіон), район і громада, що складається з декількох об'єднаних населених пунктів. На рівень громади мають бути передані повноваження згідно з її компетенцією за принципом субсидіарності. Серед них початкова і середня освіта, первинна медицина, житлово-комунальне господарство, будівництво, місцеві дороги, інфраструктура. Повноваження між трьома рівнями місцевого самоврядування мають бути чітко розмежовані. Виконавча влада перейде від місцевих адміністрацій до виконавчих комітетів місцевих рад, той час як адміністративний контроль в рамках, окреслених Європейською хартією місцевого

самоврядування, ляже на плечі префектів, які замінять глав обласних державних адміністрацій.

Від самого початку реформа вийшла за часові рамки, визначені планом її втілення. Перша спроба внесення змін до Конституції до кінця 2014 року виявилася невдалою: Верховна Рада не встигла розглянути до осінніх виборів законопроект, запропонований Президентом, і його було знято з розгляду. Законопроект, який регулює об'єднання громад, пройшов перше читання влітку 2014 року, але прийнятий був тільки в лютому 2015-го. Також у лютому було прийнято закон «Про засади державної регіональної політики» [2], яким закладено нові принципи формування регіональної політики.

Зовсім незаплановано першими змінами в законодавстві стали зміни до Бюджетного і Податкового кодексів, внесені новообраною Верховною Радою в кінці грудня 2014 року. Ці зміни зміцнили фінансову базу місцевого самоврядування і створили стимули для об'єднання громад. Згідно зі змінами, частина податків лишалася на місцях, нові громади отримали можливість встановлювати місцеві податки і регулювати їх ставки. Також було створено Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР), а бюджети новостворених громад отримали можливість перейти на прямі відносини з державним бюджетом, тобто отримувати бюджетні субвенції, минаючи місцеві державні адміністрації.

Відповідно до закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», завершення процесу об'єднання громад очікувалося до чергових місцевих виборів 2015 року. Воно мало бути добровільним, але на підставі перспективних планів, розроблених обласними адміністраціями, схвалених обласними радами та затверджених Кабінетом Міністрів. Ухвалення перспективних планів у деяких областях, а також друга спроба внесення змін до Конституції до місцевих виборів не відбулися через політичні причини. Призначення виборів у деяких об'єднаних громадах заблокували обласні ради через надмірну політизацію процесу [5].

Внесення змін до Конституції викликало значний спротив через випадкову або не випадкову прив'язку децентралізації до Мінського процесу. Саме передачу повноважень на базовий рівень державного управління українська влада протиставила вимозі президента РФ В. Путіна запровадити в Україні федеративну систему управління. В рамках Комплексу заходів щодо виконання Мінських угод, підписаного 12 лютого 2015 року,

Україна взяла на себе зобов'язання провести до кінця 2015 року децентралізацію з урахуванням особливостей окремих районів Донецької та Луганської областей, узгоджених з представниками цих районів. Цей пункт заходів наштовхнувся на значний спротив громадськості, що вилився в силове протистояння під стінами парламенту 31 серпня 2015 року, внаслідок якого загинув один поліцейський. Це був день голосування за внесення змін у першому читанні.

Внаслідок цього внесення змін до Конституції було відкладено на невизначений термін. Незважаючи на те, що виконавчі органи місцевих рад та інститут префектів так і не було сформовано, як це передбачала конституційна реформа, реформування місцевого самоврядування та об'єднання громад продовжилося.

Проблему заполітизованості процесу формування об'єднаних громад і призначення виборів у таких громадах, яка виникла через надання обласним радам повноважень щодо формування громад, було вирішено Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», що його було прийнято Верховною Радою 4 вересня 2015 року та підписано Президентом того ж дня. Кабінетові Міністрів було надано повноваження формувати громади, а призначення виборів у новостворених громадах передано Центральній виборчій комісії. Паралельно Верховна Рада продовжила роботу з розмежування повноважень різних рівнів самоврядування. За словами Віце-прем'єра Геннадія Зубка, станом на травень 2015 року потрібно було змінити ще близько 150 законів [1].

Перші в історії України вибори в 159 об'єднаних громадах відбулися 25 жовтня 2015 року, в день проведення чергових місцевих виборів. За перші вісім місяців 2016 року вибори пройшли ще в 25 громадах. Після проведення виборів в об'єднаних громадах в грудні 2016 року, в Україні має з'явитися 367 об'єднаних громад [2].

Об'єднання відкриває шлях до використання ресурсів Державного фонду регіонального розвитку. Згідно із законом він становить 1% від прогнозованого обсягу доходів державного бюджету України. Новоутворені громади також отримують право на субвенцію на формування власної інфраструктури. У 2016 році на такі цілі було виділено 1 мільярд гривень. У проекті держбюджету на 2017 рік ця сума залишилася без змін.

Загалом експерти стверджують, що децентралізація в Україні, хоча і не слідує початковому

плану, просувається швидше, ніж в інших країнах, які цей шлях вже пройшли. За словами Прем'єра міністра Володимира Гройсмана, реформа децентралізації залишається пріоритетним напрямом діяльності уряду в 2017 році [3].

У свою чергу, процес реалізації реформи децентралізації створює низку потенційних викликів і ризиків у сфері соціокультурної політики, ефективного управління, розвитку ефективного політичного плюралізму в громадах, включаючи: посилення соціально-економічних диспропорцій; обмежений контроль за виборами; невиконання поточних зобов'язань; національні меншини; законодавчі питання; управління та компетентність; формування нової соціальної ідентичності; нечіткий розподіл повноважень.

Децентралізація влади не є самоціллю, а виступає інституційною передумовою для становлення демократичного та ефективного публічного управління. Останнім часом в Україні досягнення цього факту набуває все більшого поширення разом із усвідомленням того, що публічне врядування починається в громадах, селах і містах, а місцеве самоврядування забезпечує основу належного врядування.

Своєрідним гаслом цього концепту став вираз «from Government to Governance» (від урядового управління до управління публічного), який означував перехід до переважно децентралізованих інститутів (мереж), в яких держава, бізнес і громадянське суспільство співпрацюють в процесі здійснення власних повноважень. І якщо Government (уряд як сукупність адміністративних органів) передбачав диференціацію, з одного боку, виконавців – державних службовців, а з іншого – політичного керівництва, то Governance базується на збалансованому діалозі між урядом, політичними, економічними і соціальними інституціями та представниками організованої громадськості, тобто інститутами громадянського суспільства [1]. Ця модель інтеракції фокусується на партнерських відносинах, за якими політики ухвалюють рішення, а державні службовці виконують їх виключно разом із зацікавленими представниками громадськості. Очевидно, що реалізація цього принципу вимагає активної позиції суспільних політичних партій, громадських організацій, засобів масової інформації, бізнесу, інших груп впливу.

Метою належного врядування є не встановлення центральним органом державної влади (урядом) загальних цілей суспільного розвитку, а формування за сприянням уряду самодостатньої сфери вироблення управлінських рішень,

заснованих на узгодженні суттєвих інтересів громади і власних інститутів. Децентралізація влади може створити сприятливі просторові та часові умови для такої взаємовигідної інтеракції. Ступінь результативності та ефективності нової моделі публічного управління визначає критерії успішності у впровадженні децентралізації влади на засадах належного врядування, й навпаки. Суб'єктами прийняття управлінських рішень перш за все, є уряд, громадянське суспільство, бізнес та ЗМІ. Їхні рішення безперечно впливають на населення країни.

Оскільки «децентралізація» є одним із важливих компонентів демократичних реформ, сприяє прозорості у діяльності влади, то можемо констатувати, що традиційно усталений погляд на децентралізацію як на процес, за якого в рамках централізованої держави утворюються самостійні одиниці, що є носіями місцевого самоврядування (громади), потребує вироблення нових підходів до аналізу його змісту. На сьогодні необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів не лише з інтересами територіальних громад, а й кооперація та координація цих інтересів на різних рівнях виконавчої влади. Досить важливо розрізняти типи децентралізації, оскільки вони мають різні специфічні характеристики, політичне значення і обумовлюють досягнення успіху.

Існує три типи децентралізації: політична, адміністративна і фінансова, а також три основні форми (як зазначають окремі науковці) децентралізації – деконцентрація, деволуція і делегування.

Політична децентралізація – це, по-перше, передача владних повноважень органам влади на рівень управління, який нижчий центрального; по-друге, спільна розробка і реалізація політики шляхом залучення зацікавлених сторін. Політична децентралізація проявляється шляхом деволуції.

Політична децентралізація часто потребує конституційних чи визначених законами реформ, розвиток політичних партій, посилення законодавства, створення місцевих політичних одиниць і підтримки ініціатив та інтересів громадських груп.

Фінансова децентралізація – це делегування фінансових ресурсів та повноважень, формування дохідної частини бюджету [3]. Вона передає місцевим органам влади, приватним підприємствам фінансові засоби, повноваження збирати місцеві податки, а також право визначати видатки місцевих бюджетів з метою виконання ними децентралізованих функцій.

Адміністративна децентралізація спрямована на делегування владних повноважень стосовно процесу розробки і прийняття рішень, ресурсів і повноважень для надання державних послуг у визначених сферах з центрального до нижчих рівнів влади, галузевих управлінь підвідомчих центральним органам влади, агенцій [3].

Адміністративна децентралізація стосується перерозподілу владних повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності щодо здійснення планування, фінансування і управління визначених державних функцій від центрального уряду і його органів до відповідних галузевих одиниць місцевих органів влади, підпорядкованим одиницям на всіх рівнях державного управління, напівавтономним державним органам влади, або регіональним органам влади, або асоціаціям (акціонерним товариствам), а також регіональним чи функціональним органам влади в межах визначеної території [2, с. 62].

Існує два шляхи здійснення адміністративної децентралізації: через такі форми як деконцентрацію і делегування. Деконцентрація – вважається самою слабкою формою децентралізації і найчастіше застосовується в унітарних державах. Вона включає в себе перерозподіл повноважень щодо процесу ухвалення рішень, фінансові і управлінські повноваження, а також відповідальність поміж різних рівнів центральних органів виконавчої влади.

Делегування – це фактично компромісна модель децентралізації, яка знаходиться посередині між передачею повноважень та силою децентралізації. У цьому випадку органам місцевого самоврядування (не мережі органів центральної влади) передаються на виконання певні державні функції, в той час як органи центральної влади проводять певний контроль за виконанням задач та, як правило, мають виділяти кошти з державного бюджету для виконання цих завдань та передавати їх до органів місцевого самоврядування.

Деволуція є прикладом найбільш завершеної форми децентралізації та може набувати різних форм, але в основі її ідеї лежить збільшення повноважень на користь органів місцевого самоврядування. Ціллю деволуції є посилення органів місцевого самоврядування на користь місцевих громадян, таким чином сприяючи процесу демократизації суспільства. Ця модель, без заперечень, є вигідною для місцевих автономій і передбачає наявність спроможного та відповідального місцевого самоврядування.

**Висновки.** Отже, держава може здійснювати децентралізацію влади в інтересах населення, на підставі закону, передаючи частину повноважень

органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Децентралізація повноважень має відбуватись із урахуванням принципу субсидіарності, тобто таким чином, щоб передавати повноваження на максимально близький до громадянина рівень управління, який при цьому здатний виконати це повноваження ефективніше, ніж інші органи.

Передаючи повноваження від органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування більш високого рівня адміністративно-територіального устрою на більш низький рівень, має бути забезпечено передачу необхідних для цього ресурсів і надано право органу місцевого самоврядування приймати рішення щодо переданих повноважень виходячи із місцевих особливостей.

#### Список літератури:

1. Бабінова О. О. Державна регіональна політика і регіональний розвиток: сучасні реалії України та європейський досвід. К. : Фенікс, 2011. 268 с.
2. Гладка Т. І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 12.
3. Касич А. О., Петрушко А. С. Управління процесами децентралізації: зарубіжний досвід та стратегічні завдання для України. *Економіка та суспільство*. 2017. Вип. 13. С. 71–77.
4. Попадинець І. Р. Формування механізму управління мотивацією праці менеджерів на нафтогазових підприємствах : автореф. дис. ... канд. екон. наук. Івано-Франківськ, 2016. 21 с.
5. Попадинець І. Р., Устенко, А. О. Дослідження мотивації управлінської праці на нафтогазових підприємствах. *Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки*. 2014. № 4. Т. 2(216). С. 159–161.

#### **Popadinec I. R. MANAGEMENT OF THE PROCESS OF DECENTRALIZATION OF STATE AUTHORITY AND DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE**

*The article considers the category of decentralization of state power and development of local self-government in Ukraine. In the course of the research the definition of «decentralization» is detailed, the components of decentralization, its main tasks and stages are considered, the results of the decentralization reform of the state power are covered. The main problems of the process of forming united communities are singled out. It is established that as a result of the reform of the territorial organization in Ukraine, three levels of local self-government should be formed: oblast (or region), rayon and community, which consists of several united settlements. Powers should be delegated to the community level in accordance with its competence on a subsidiary basis. Among them are primary and secondary education, primary medicine, housing and communal services, construction, local roads, infrastructure. Powers between the three levels of local self-government must be clearly delineated. The executive will pass from local administrations to the executive committees of local councils, while administrative control within the framework outlined in the European Charter of Local Self-Government will fall on the shoulders of prefects, who will replace the heads of regional state administrations.*

*The purpose of good governance is not to establish the general goals of social development by the central body of state power (government), but to form, with the assistance of the government, a self-sufficient sphere of management decisions based on reconciling the essential interests of the community and its own institutions.*

*In turn, the process of decentralization reform creates a number of potential challenges and risks in the field of socio-cultural policy, effective governance, development of effective political pluralism in communities, including: increasing socio-economic disparities; limited election control; non-fulfillment of current obligations; National minorities; legislative issues; management and competence; formation of a new social identity; fuzzy division of powers.*

*Thus, the decentralization of power is not an end in itself, but an institutional prerequisite for the establishment of democratic and effective public administration.*

**Key words:** decentralization, management, development, state power, local self-government.