

Глизнер
Світлана Володимирівна

Поняття, типи та причини запровадження децентралізації в Україні

УДК 161/162:124.4:316.05:342.25(477)
DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616-2019-1-36-40>

Глизнер Світлана Володимирівна
аспірант кафедри політології
ДВНЗ «Прикарпатський національний
університет
імені Василя Стефаника»
вул. Шевченка, 55,
Івано-Франківськ, Україна

Стаття присвячена актуальній проблематиці процесу децентралізації в Україні. У статті автор зробив спробу визначити основні дефініції децентралізації влади, проаналізувати переваги та недоліки процесу децентралізації в системі державного управління. Також у статті наведено основну типологію децентралізації влади та охарактеризовано дані типи, а також зроблена спроба узагальнити причини запровадження децентралізації в Україні. Використання системного, функціонального та структурного методів у даному дослідженні дало змогу визначити поняття, типи, а також установити причини запровадження децентралізаційної реформи в Україні. Результатом роботи є визначення основних дефініцій децентралізації влади, аналіз переваг та недоліків децентралізаційного процесу, визначення основних типів децентралізації, а також узагальнення основних причин запровадження децентралізації в Україні.

Ключові слова: децентралізація, публічна влада, місцеве самоврядування, державне управління, органи виконавчої влади.

Вступ. Вибір оптимальної моделі співпраці у системі державної та місцевої влади шляхом передачі повноважень на місця забезпечує доволі раціональну організацію публічної влади. У свою чергу такий процес передачі більшої кількості повноважень нижчим за рівнем органам влади і становить саму суть процесу децентралізації. На тлі різноманітних процесів, які відбуваються на сучасному етапі на теренах України, ця проблема є достатньо важливою, адже для налагодження ефективної системи влади в Україні необхідно вирішити проблемні питання щодо надмірної централізації повноважень та фінансових ресурсів органів виконавчої влади, конфліктів повноважень і відповідальності між місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування, нерозвиненість органів самоорганізації населення і міжмуніципальної співпраці. У зв'язку з цим в Україні починається впровадження широкомасштабних реформ, які спрямовані на утвердження демократичної, правової, соціальної держави, покращення добробуту населення, вдосконалення політичної та державно-управлінської систем, оновлення національної атмосфери, зміцнення авторитету держави на міжнародній арені.

Перебудова суспільства та досягнення стійкого розвитку нашої держави можливе за наявності досить ефективної системи управління на всіх рівнях державної влади. Взаємодія між різними гілками влади повинна базуватися на чіткій стратегії загальнодержавної політики.

Проведення реформування в Україні виявилось доволі складним завданням, більшою мірою через відсутність у великої кількості населення узагальнених, системних знань про дані процеси. Досягнення раціонального переосмислення співвідношення централізації та децентралізації, зміна ролі, відповідальності та повноважень орга-

нів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування як органів публічної влади є одним із методів досягнення ефективного функціонування держави.

Мета та завдання. Мета статті – дослідження проблеми визначення поняття децентралізації влади, аналіз основних переваг та недоліків процесу децентралізації, визначення типології та причини запровадження децентралізації в Україні.

Методи дослідження. Використання системного, функціонального та структурного методів у даному дослідженні дало змогу визначити поняття, типи, а також установити причини запровадження децентралізаційної реформи в Україні.

Результати. На сьогоднішній час держава взяла на себе забезпечення прийняття всіх необхідних законів для передачі повноважень та ресурсів на місця. Держава також здійснює організаційну та методичну підтримку процесу об'єднання територіальних громад, яке відбувається на підставі Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Одним із перших кроків було проведення бюджетної децентралізації, що пройшло доволі успішно. Адже завдяки новій бюджетній політиці місцеві громади отримали додаткове фінансування для розвитку інфраструктури: ремонт дорожнього покриття, проведення і ремонт вуличного освітлення, вирішення питань з водопостачання та водовідведення, а також з утилізації побутових відходів тощо. Усе це свідчить про ефективність та незворотність проведення децентралізації в Україні. Наступним кроком являється децентралізація управління, яка має проводитися на принципах доцільності, відповідальності та справедливості [14].

Серед вітчизняних та зарубіжних учених, які займалися вивченням проблем децентралізації влади, можна назвати В. Андрущенко, Н. Нижника,

В. Погорілка, О. Лазора, Л. Письмаченка, Л. Сус, М. Баймуратова, І. Грицяка, В. Шаповала, А. Колодія та інших. Проте варто відзначити, що недостатня увага приділялася комплексному вивченню децентралізаційної реформи в Україні. Саме це й зумовило вибір теми даної статті.

Проблема децентралізації хоч і не є новою, проте на тлі останніх подій досить актуальна. Для початку необхідно з'ясувати суть поняття децентралізації органів державної влади.

Децентралізація – це процес перерозподілу функцій, повноважень та людей від центрального управління. Децентралізація влади включає в себе як адміністративну, так і політичну сторони. Вона може бути як територіальною – переміщення влади від центрального міста на інші території, так і функціональною – шляхом передачі повноважень і прийняття рішень із боку головного органу будь-якого міністерства, служби чи департаменту Кабінету Міністрів України до чиновників нижчих рівнів органів публічної влади [11].

Існує велика кількість підходів щодо визначення поняття «децентралізація», серед яких можна виділити такі: самостійність у підходах до управління [6]; передання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади [7]; передача частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим і ослаблення або скасування централізації [12]; процес перерозподілу владних повноважень та обсягів компетенції між центральним та місцевими рівнями [10].

Важливо також зауважити позицію, що «у загальному вигляді суть децентралізації полягає в тому, що функції та повноваження по здійсненню єдиної державної влади, яка первісно належить народові, розподіляється між відповідними органами державної влади, з одного боку, та органами державної влади й органами місцевого самоврядування – з іншого. У першому випадку йдеться про розподіл функцій і повноважень зі здійснення єдиної державної влади, насамперед між вищими органами держави, що відображається у принципі поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Такий спосіб децентралізації державної влади, відображаючи принципи взаємовідносин парламенту, глави держави та уряду, охоплюється, як відомо, поняттям форми державного правління» [2].

Великий тлумачний словник сучасної української мови термін «децентралізація» подає як систему управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; розширення прав низових органів управління [3].

У політології термін «децентралізація» (від лат. de... – префікс, що означає заперечення, і centralis – серединний) – управлінська політична

система, покликана здійснювати владно значущі практичні рішення, що географічно чи організаційно перебувають поза межами безпосереднього впливу центральної влади; політичний процес, що передбачає делегування центральним урядом певних повноважень на місцевий рівень з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціонального значення, а також утілення в життя специфічних регіонально-локальних програм [9].

І. Грицяк визначає децентралізацію державного управління як діяльність незалежного місцевого самоврядування внаслідок передачі їм повноважень держави, а також як процес розширення та зміцнення прав і повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру [4].

Займаючись вивченням питання децентралізації, Н. Нижник зазначає, що цей процес є особливим способом відтворення централізації та отримує прояв протилежного її боку. Органи загальної влади нижчих щаблів влади отримують можливість самостійно й остаточно приймати рішення, які належать до їх компетенції. Н. Нижник вважає, що децентралізація характерна для сфери державного управління, і дане явище, зумовлене об'єктивними і суб'єктивними факторами, – це певна протилежна сторона централізації, своєрідний засіб її відображення [5].

Розглядаючи переваги та недоліки децентралізації, можна виокремити низку таких переваг цього процесу, серед яких: спрощена структура управління на місцях, налагодження тіснішого зв'язку з громадянським суспільством, підвищення прозорості прийняття управлінських рішень, стимулювання прийняття рішень на основі реорданації, підвищення ступеня відповідальності перед територіальною громадою. До недоліків децентралізації влади можна віднести ризики неузгодженості напрямів розвитку окремих територіальних одиниць та стратегічних цілей, ускладнення координації між рівнями управління, загрозу монополістичної позиції держави в окремих сферах.

Якщо вести мову про типологію, то децентралізацію можна поділити на адміністративну, політичну, бюджетну та ринкову. За адміністративної децентралізації зберігається реальна підпорядкованість центральним органам влади; політична – децентралізація органів влади та управління, прийняття управлінських рішень; бюджетна передбачає децентралізацію фінансових та матеріальних ресурсів, що являється основою економічної незалежності окремих територій; ринкова децентралізація передбачає розподіл окремих функцій аналізу та управління на державні та приватні структури (рис. 1). Усі ці типи децентралізації взаємопов'язані, підсилюють загальну тенденцію та доповнюють один одного. Ефективна

децентралізація неможлива без реального самоврядування нижніх рівнів влади і демократії як способу здійснення влади. Децентралізація являється специфічним методом управління, який є досить важливим для місцевої демократії та розвитку самоврядування. Вітчизняні науковці у своїх працях розглядають децентралізацію як перерозподіл повноважень між центром та регіонами на користь регіонів, делегування та субделегування функцій і повноважень регіонам тощо. Децентралізація характерна для системи державного управління, що зумовлене різноманітними факторами, а передусім через розподіл функцій між центральними інстанціями і місцевим самоврядуванням [8].

Процес децентралізації влади являється одним із пріоритетних напрямів адміністративної реформи в Україні і передбачає збільшення ролі регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування у здійсненні економічних і структурних реформ. Децентралізація прискорює зміну економіки територій, оптимізацію управління державним і комунальним майном, розвиток трансакційного та регіонального співробітництва у різних сферах суспільного життя.

Процес децентралізації влади в Україні поєднує в собі регіональні та загальнонаціональні інтереси збалансування централізації та децентралізації в інститутах місцевого самоврядування. Конституційний принцип самостійності місцевої влади являється обов'язковим для децентралізації влади та її приближення до населення, створення умов для найповнішого й оперативного виявлення і задоволення потреб людей. Крім того, децентралізація виступає однією із форм розвитку демократії, яка дозволяє зберегти державу та її інститути і водночас розширити місцеве самоврядування, добитися активізації населення в питанні вирішення власних потреб та інтересів, зменшити сфери впливу держави на суспільство, замінивши

при цьому цей вплив на механізми саморегуляції, які виробляє саме суспільство, зменшити витрати держави і платників податків на утримання державного апарату.

Серед причин запровадження децентралізації влади в Україні слід назвати такі:

1. Надмірна централізація влади стосовно прийняття рішень. В Україні із самого початку проголошення нею незалежності питання децентралізації влади посідало досить вагоме місце. Активізувалося воно по-особливному у 2014 році. З 2010 року в Україні фактично існувала суперпрезидентська республіка, за якої була встановлена жорстка централізація повноважень та ресурсів у вертикалі органів виконавчої влади. У таких умовах роль Кабінету Міністрів як вищого органу в системі виконавчої влади була значно обмеженою, Верховна Рада опинилася у стані, за якого виникла загроза існуванню парламентаризму в Україні, фактично було знівлено місцеве самоврядування, знищено фінансову самостійність територіальних громад, а корупція набула небачених до того часу масштабів.

2. Фінансова недієздатність місцевих органів влади, зумовлена слабкістю фінансової бази, недостатня кількість ресурсів для вирішення повсякденних питань розвитку громади.

3. Порушення принципу субсидіарності в питанні розподілу повноважень і формуванні стабільних джерел наповнення місцевих бюджетів. Обмеженими залишаються можливості органів місцевого самоврядування в питанні регулювання ставок місцевих податків та зборів, встановлення пільг, зміцнення доходної бази місцевих бюджетів через скорочення податкових пільг тощо.

4. Невідповідність чинної системи адміністративно-територіального устрою України вимогам забезпечення повсюдності самоврядування. Велика кількість дрібних територіальних громад, відсутність на їхній території підприємств, які би



Рис. 1. Типи та характеристика децентралізації

приносили стабільний прибуток, низький рівень доходів населення зумовлюють проблему наповнення місцевих бюджетів, а це створює труднощі в плані управління місцевим розвитком.

5. Відсутність відповідальності за розвиток території, низький рівень довіри між владою та громадськими організаціями.

6. Незадовільний стан розвитку інфраструктури, а також низька якість послуг, які надаються громадянам тієї чи іншої громади.

7. Погіршення якості та доступності публічних послуг унаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні та делеговані повноваження.

8. Розходження в поглядах щодо соціально-економічного розвитку між органами місцевого самоврядування та реальними інтересами територіальних громад.

9. Зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень [1; 11].

Висновки. З усього вищезазначеного можна зробити такі висновки. Процес децентралізації влади являється одним із пріоритетних напрямів адміністративної реформи в Україні і передбачає збільшення ролі регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування в здійсненні економічних та структурних реформ. Децентралізація прискорює зміну економіки територій, оптимізацію управління державним і комунальним майном, розвиток транскордонного та регіонального співробітництва в різних сферах суспільного життя.

Отже, 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 в повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». *Національний інститут стратегічних досліджень*. Київ : НІСД. 2015. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1855/>

2. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцевого самоврядування: поняття, суть та форми (види). *Право України*. 2005. № 1. С. 21.

3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і головний ред. В.Т. Бусел. Київ : Ірпінь : Перун, 2001. С. 218.

4. Грицяк І.А. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. Київ : Вид-во УАДУ, 1997. С. 55.

5. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / відп. ред. Н.Р. Нижник. Київ : Вид-во УАДУ, 1997. С. 16.

6. Державне управління і менеджмент : навч. посібник у таблицях і схемах / Г.С. Одінцева та ін. ; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г.С. Одінцевої. Харків : ХарPI НАДУ, 2002. 492 с.

7. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад.: О.Ю. Оболенський. Київ : КНЕУ, 2005. С. 111.

8. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування : навч. посіб. для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. Київ : ПРООН/ МПВСР, 2007. 269 с.

9. Децентралізація. *Короткий словник політологічних термінів*. URL: <http://politics.ellib.org.ua/encyclopedia-term-311.html>

10. Колишко Р. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку. *Вісник КНУ*. 2003. Вип. 27. С. 201.

11. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Рішення Кабінету Міністрів України № 333-р, 01.04.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

12. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. 2-ге вид., доповн., переробл. Київ : Центр сприяння інституц. розв. держ. служби, 2005. С. 51.

13. Сус Л. Проведення децентралізаційних реформ: уроки для України. *Фінансові інструменти регіонального розвитку* : матер. Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. (28 жовтня 2016 р.). Житомир : ЖНАЕУ, 2016. С. 20–23. URL: http://ir.znau.edu.ua/bitstream/123456789/7910/3/FIRR_2016_20-23.pdf

REFERENCES:

1. Analitichna dopovid do Shhorichnogo Poslannya Prezidenta Ukrayiny do Verhovnoyi Rady Ukrayiny «Pro vnutrishnye ta zovnishnye stanovishhe Ukrayiny v 2015 roci». *Nacionalnyj instytut strategichnykh doslidzhen*. K.: NISD. 2015. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1855/>

2. Bordenyuk V. Decentralizaciya derzhavnoyi vlady i misceve samovryaduvannya: ponyattya, sut ta formy (vydy). *Pravo Ukrayiny*. 2005. № 1. S. 21.

3. Velykyj tлумachnyj slovnyk suchasnoyi ukrayinskoji movy/ Uklad. i golovnyj red. V.T. Busel. K.; Irpin : Perun, 2001. S. 218.

4. Grycyak I.A. Derzhavne upravlinnya v Ukrayini: centralizaciya i decentralizaciya. K. : Vyd-vo UADU, 1997. S. 55.

5. Derzhavne upravlinnya v Ukrayini: centralizaciya i decentralizaciya: Monografiya / Vidp. red. N.R. Nyzhnyk. K.: Vyd-vo UADU, 1997. S. 16.

6. Derzhavne upravlinnya i menedzhment : navch. posibnyk u tablycyax i sxemax / G.S. Odinczova, G.I. Mostovyj, O.Yu. Amosov ta in. ; za zag. red. d-ra ekon. nauk, prof. G.S. Odinczovoyi. X. : HarPI NADU, 2002. 492 s.

7. Derzhavne upravlinnya ta derzhavna sluzhba : slovnyk-dovidnyk / uklad.: O. Yu. Obolenskyj. K. : KNEU, 2005. S. 111.

8. Decentralizaciya ta efektyvne misceve samovryaduvannya: navch. posib. Dlya posadovciv miscevyh ta regionalnyh organiv vlady ta faxivciv z rozvytku misceвого samovryaduvannya. K.: PROON/MPVSR, 2007. 269 s.

9. Decentralizaciya. *Korotkyj slovnyk politologichnyh terminiv*. URL: <http://politics.ellib.org.ua/encyclopedia-term-311.html>.

10. Kolyshko R. Decentralizaciya publichnoyi vlady: istoriya ta suchasni tendencyi rozvytku. Visnyk KNU. 2003. Vyp. 27. S. 201.

11. Koncepciya reformuvannya misceвого samovryaduvannya ta terytorialnoyi organizaciyi vlady v Ukrayini: Rishennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny № 333-r, 01.04.2014 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

12. Malynovskij V.Ya. Slovnyk terminiv i ponyat z derzhavnogo upravlinnya. 2-ge vyd., dopovn., pererobl. K. : Centr spryyannya instytucz. rozv. derzh. sluzhby, 2005. S. 51.

13. Sus L. Provedennya decentralizacijnyh reform: uroky dlya Ukrayiny. *Finansovi instrumenty regionalnogo rozvytku: mater. Vseukr. nauk.-prakt. internet-konf. (28 zhovtnya 2016 r.)*. Zhytomyr: ZhNAEU, 2016. S. 20–23. URL: http://ir.znau.edu.ua/bitstream/123456789/7910/3/FIRR_2016_20-23.pdf.

Concept, types and causes of introduction of decentralization in Ukraine

Glizner Svitlana Volodymyrivna

Postgraduate Student
at the Department of Political Science
of Vasyl Stefanyk Precarpathian
National University
Shevchenko str., 55,
Ivano-Frankivsk, Ukraine

The article is devoted to the actual problems of the decentralization process in Ukraine. In the article the author attempts to define the main definitions of decentralization of power, analyze the advantages and disadvantages of the decentralization process in the system of public administration. Also, the article presents the main typology of decentralization of power and describes these types, as well as an attempt to generalize the reasons for decentralization in Ukraine. The use of system, functional and structural methods in this study made it possible to identify concepts and types, as well as identify the reasons for the introduction of decentralization reform in Ukraine. The result of the work is to determine the main definitions of decentralization of power, analysis of the advantages and disadvantages of the decentralization process, the definition of the main types of decentralization, as well as generalization of the main reasons for the introduction of decentralization in Ukraine.

Key words: decentralization, public authority, local self-government, state administration, executive bodies.