

## ПРОБЛЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ТА РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

УДК 336.14.352

### ОЧІКУВАНІ РИЗИКИ У ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

DOI 10.30838/ P.ES.2224.100119.137.352

Гавриленко А. С., к.е.н.

*Військовий інститут телекомунікацій та інформатизації імені Героїв Крут*

У статті виявлені очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні. Проаналізовані основні визначення децентралізації. Виділені основні ризики децентралізації, які полягають в такому: недостатність механізмів, передбачених проектом Закону «Про об'єднання територіальних громад», для здійснення адміністративно-територіальної реформи; послаблення державного контролю за реалізацією розширених повноважень органами місцевого самоврядування; загроза зриву фінансування повноважень органів місцевого самоврядування. Виділені три важливі етапи розвитку Національної Стратегії Підтримки: перший етап вимагає характеристики та розуміння національної НСП; другий етап передбачає проведення аналізу поточної ситуації в країні; третій етап пов'язаний з уточненням міжнародної стратегії-відповіді. Доведено, що нова система державного управління в Україні має бути створена шляхом проведення адміністративної реформи. Тому зміст адміністративної реформи полягає, з одного боку, у комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя. З іншого – у розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава.

**Ключові слова:** адміністративна реформа; децентралізація; ризики децентралізації; територіальні громади

UDC 336.14.352

### EXPECTED RISKS IN THE PROCESS OF DECENTRALIZATION OF THE POWER IN UKRAINE

DOI 10.30838/ P.ES.2224.100119.137.352

Gavrilenko A., PhD in Economics

*Military Institute of Telecommunications and Informatization named after Heroes of Krut*

The article reveals the expected risks in the process of decentralization of power in Ukraine. The basic definitions of decentralization have been analyzed. The main risks of decentralization are as follows: lack of mechanisms envisaged by the draft Law "On the Association of Territorial Communities", for the implementation of administrative and territorial reform; weakening of state control over the implementation of extended

powers by local self-government bodies; the threat of failure to finance the powers of local self-government bodies. Three important stages of the development of the National Support Strategy are identified: the first stage requires the characterization and understanding of the national NSP; the second stage provides for an analysis of the current situation in the country; The third stage involves refining the international strategy-response. It is proved that the new system of public administration in Ukraine should be created through administrative reform. Therefore, the content of administrative reform consists, on the one hand, in the complex reorganization of the existing system of public administration in all spheres of public life in Ukraine. On the other hand - in the development of some institutions of public administration, which Ukraine has not yet created as a sovereign state.

**Keywords:** administrative reform; decentralization; risks of decentralization; territorial communities

**Актуальність проблеми.** Глобальне уповільнення економічного зростання через велику економічну кризу в 2008 році та останні події в Україні мають більший вплив на розвиток нашої держави та її регіонів. Реалізація впливу політичних заходів щодо прискорення регіонального розвитку, зокрема шляхом децентралізації влади потребує часу. Короткострокові скорочення розвитку здаються неминучими в той час як відновлення економіки та регіональної інфраструктури може зайняти місяці і навіть роки. Численні негативні наслідки економічного спаду, який відбувся у результаті анексії Кримського півострову Росією та проведення АТО на Сході України, в основному помітно на зайнятості, рівень якої значно падає. Крім того, державні кошти спрямовуються на підтримку фінансового сектора для уникнення повного руйнування фінансової системи і, як наслідок, розподіл державних ресурсів для ризиків регіонального розвитку посувається далі серед пріоритетів фінансування. Це все чинить значний вплив на становище соціально важливих верств населення, серед яких пенсіонери, люди похилого віку, сироти, інваліди тощо. Тому на сьогодні вкрай актуальним є продовження проведення реформи децентралізації, яка дозволить вивести з кризи нашу країну, а особливо актуальним є з'ясування основних ризиків проведення даної реформи.

**Аналіз останніх наукових досліджень.** Питаннями децентралізації влади в Україні займалися такі провідні науковці, як Борденюк В., Василенко Л., Грицяк І., Жиляєва Н., Мацедонська Н., Пігуль Н., Сус Л. та інші. Проте, станом на сьогодні питання висвітлення очікуваних ризиків у процесі децентралізації влади в Україні набуло неабиякого значення, що зумовило вибір теми даної статті.

**Мета статті** – оскільки процес децентралізації відбувається на державному рівні та охоплює всі її адміністративні структури, то стаття має на мені виявити очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні та показати, якими ж можуть бути шляхи їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Децентралізація – це передача владних повноважень і відповідальності від суб'єктів управлінського впливу іншим структурним одиницям, наділеним необхідними правами, обов'язками та ресурсами. Перевагами децентралізації влади є можливості реалізації диференційованої політики, ефектів мобілізації на місцевому рівні, підвищення інтересу, створення партнерських відносин та соціальної єдності, набуття досвіду і створення технічних груп на місцевому рівні; гнучкість у прийнятті рішень та управлінні та можливість прямого фізичного контролю на місцевому рівні.

Для досягнення стійкого фінансового і соціального відновлення, Україна не повинна просто вирішити рецесію, але перетворити її в можливість для створення більш продуктивної, інноваційної, більш ефективної економіки, з відкритими і інклюзивними ринками праці, пропонуючи більш згуртоване і рівне суспільство з відповідними робочими місцями, які реагують на соціальні проблеми Української держави, серед яких демографічне старіння населення, зміна клімату та глобалізації. Основою регіонального розвитку є розвиток територіальних громад, що актуальним є в умовах децентралізації влади, яка є сьогодні однією з системних реформ в Україні.

Звернемось до основних визначень децентралізації.

Як зазначають сучасні українські науковці Н.Г. Пігуль та О.В. Люта демократичні зміни, що відбуваються в Україні, тісно пов'язані з необхідністю реформування системи органів публічної влади та розвитку інститутів громадянського суспільства. Досвід розвитку зарубіжних країн свідчить про те, що оптимізація територіальної організації влади, зміцнення місцевого самоврядування, формування самодостатніх територіальних громад неможливе без проведення децентралізації влади, яка є основою забезпечення високого рівня життя населення, надання якісних послуг на локальному рівні [8].

На сьогодні держава взяла на себе забезпечення прийняття всіх необхідних законів для передачі ресурсів та повноважень на місця. Держава здійснює організаційну та методичну підтримку процесу

об'єднання громад, яке відбувається на підставі Закону України «Про добровільне об'єднання громад». Перший крок – бюджетна децентралізація – виявився успішним. Отже, завдяки новій бюджетній політиці місцеві громади отримали додаткові фінансові ресурси для розвитку інфраструктури – доріг, освітлення, водопостачання, водовідведення, утилізації побутових відходів тощо. Це свідчить про ефективність і незворотність децентралізації в Україні. Другий крок – децентралізація управління. Вона повинна проводитися на принципах доцільності, справедливості, відповідальності [9].

Варто навести 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 і органами місцевого самоврядування, з іншого. У першому випадку йдеться про розподіл функцій і повноважень по здійсненню 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» [1, с. 21].

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови термін «децентралізація» подається як система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; розширення прав низових органів управління [3, с. 218].

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 [5].

За І. Грицяком, децентралізація державного управління – це діяльність незалежного місцевого самоврядування в результаті передачі їм повноважень держави, це процес розширення та зміцнення прав та

повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру [4, с. 55].

Передача повноважень у цьому випадку розглядається не як делегування, а як перетворення державних повноважень на самоуправлінські, що, очевидно, дає можливість розгляду різної природи влади місцевого самоврядування і державної влади. При цьому І. Грицяк зауважує: «Якщо процеси деконцентрації поширюються лише на державну виконавчу владу на місцях, то децентралізаційна діяльність своїм об'єктом має сферу місцевого самоврядування» [4, с. 58]. І. Грицяк зазначає, що «останніми десятиліттями у країнах світу значно посилюються процеси деконцентрації і деконцентрації державної влади. Справжня децентралізація передбачає, насамперед, передачу повноважень центральної влади неподставницьким органам місцевої влади (наприклад, генеральним і муніципальним радам у Франції), а представникам центральної виконавчої влади на місцях (префектам)» [4]. Відповідно, децентралізація призначена для створення політичного середовища, в якій влада для доступу політичних, економічних і соціальних ресурсів розподіляється між центральним урядом і більш низьких рівнях влади.

Досвід закордонних країн дозволяє стверджувати, що під час визначення заходів щодо децентралізації необхідне врахування принципу субсидіарності, який значною мірою характеризує та розкриває зміст цього процесу на сучасному етапі розвитку суспільства. Цей принцип створює підґрунтя для децентралізації повноважень публічної влади, оскільки передбачає передачу повноважень на ухвалення рішень із центрального на нижчі організаційні рівні. Реалізація зазначеного курсу має стати одним із вимірів гармонізації підходів до організації діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування України відповідно до стандартів і принципів країн розвинутої демократії [2].

Сьогодні суспільно-політичний устрій країн Європи характеризує тенденція до об'єднання в межах ЄС, не виключаючи створення єдиної європейської держави. Це суттєво впливає на процес формування та реалізації державної політики на всіх рівнях, а також на процес створення та функціонування органів місцевого самоврядування та розвиток місцевої демократії. У контексті європейських тенденцій удосконалення адміністративно-територіального устрою, сформувались тенденції, що

проявляються у створенні, розширенні, зміні функцій і повноважень різних ланок та рівнів територіальної організації влади, і які одночасно супроводжувались потужними інтеграційними процесами, зумовленими соціально-економічними, політичними чинниками зовнішнього і внутрішнього спрямування. Зміст реформ територіальної організації публічної влади та напрям даних процесів говорять про раціоналізацію співпраці різних рівнів влади, а не лише про надану державою автономність муніципальною влади.

Серед поширених моделей місцевого самоврядування в Європі – є англосаксонська, континентальна та змішана моделі. Принципами європейської децентралізації влади є відкритість, участь, підзвітність, ефективність, злагодженість. Практика країн Європи в процесі організації діяльності органів місцевого самоврядування свідчить, що існує три рівні управління: на першому рівні суб'єктом місцевого самоврядування є територіальні громади (колективи); другий рівень приставлений системою органів (ради, мер, виконавчі органи); на третьому рівні управління здійснюється міжмуніципальними об'єднаннями. Система самоврядування європейських країн здійснюється на основі доброго врядування, використовуючи його на різних рівнях – глобальному, національному, інституціональному та на рівні спільнот.

Новостворені об'єднані територіальні громади беруть на себе всю відповідальність за всі сфери життєдіяльності громади на своїй території. Ефективність реалізації поставлених перед ОТГ задач є основним показником успішності даного об'єднання та реформи загалом.

Проблема фінансової децентралізації пов'язана зі збільшенням кількості ОТГ, особливо у 2016-2018 рр. Це не завжди супроводжується збільшенням субвенцій від держави на розвиток інфраструктури та суттєво зменшує мотивацію громад до об'єднання, особливо тих, які є «багатшими» від громад, що до них приєднуються.

Взагалі, на думку Н. Мацедонської, фінансова децентралізація сьогодні потребує суттєвого доопрацювання, оскільки нині міжбюджетне фінансування в країні має низку проблем, а саме:

- бюджетна децентралізація передбачає більш широкий спектр повноважень місцевих органів влади, ніж той, що зараз є в центральних органів влади України;
- неузгодженість між зобов'язаннями фінансування;

– місцеві органи влади не мають важелів і стимулів щодо збільшення надходжень до бюджетів, а також не мають права самостійно, прозоро, у повному обсязі здійснювати управління власними ресурсами;

– протягом тривалого часу система міжбюджетного фінансування розвивалася непередбачувано. Не було науково-методичних підходів до розрахунків, що впливало на управління бюджетами в напрямі планування та прогнозування;

– недосконала інституційна та правова база міжбюджетного фінансування не дає поштовху до розвитку інфраструктури регіонів і не сприяє забезпеченню суспільних благ [7].

Враховуючи алгоритм проведення децентралізації Н. Жилиєва виділяє основні ризики децентралізації, які полягають в такому:

1. Стосовно адміністративно-територіального поділу – недостатність механізмів, передбачених проектом Закону «Про об'єднання територіальних громад», для здійснення адміністративнотериторіальної реформи. Зокрема, добровільний характер такого об'єднання не гарантує систематичного застосування відповідних норм. Через побоювання жителів чинних адміністративнотериторіальних одиниць втратити статус та інфраструктурні переваги можлива боротьба проти укрупнення районів та радикалізація політичних об'єднань.

2. В зв'язку з передачею частини повноважень на регіональний рівень – послаблення державного контролю за реалізацією розширених повноважень органами місцевого самоврядування. Негативним наслідком цього може стати зростання порушень законодавства у процесі діяльності органів місцевої влади, нецільове або неефективне використання бюджетних ресурсів.

3. Що стосується бюджетної системи – загроза зриву фінансування повноважень органів місцевого самоврядування. Навіть в умовах централізації бюджетного процесу щороку недофінансування лише делегованих повноважень складає 18-20 млрд. грн. [6].

Коли держава, муніципальна громада, інститути громадянського суспільства, громади та громадяни готові до реформ у системі місцевого та регіонального врядування, це сприяє розробленню Національної Стратегії Підтримки (НСП) реформ. Дана стратегія має поєднувати стратегічні завдання та пріоритети імплементації. Досвід Європейського Союзу дозволяє виділити три важливі етапи розвитку Національної Стратегії Підтримки:

- перший етап вимагає характеристики та розуміння національної НСП.
- другий етап передбачає проведення аналізу поточної ситуації в країні.
- третій етап пов'язаний з уточненням міжнародної стратегії-відповіді (наприклад, Європейська Комісія).

Подальшими кроками мають стати:

- розвиток національної політики щодо міст/місцевого самоврядування;
- створення офіційних інституцій та структур для розвитку спроможності цих інституцій для підтримки програм децентралізації;
- запровадження відкритих, підзвітних та «партисипативних місцевих влад» – здійснення врядування через участь громадян у процесі прийняття рішень;
- підтримка національних програм, спрямованих на розвиток спроможності здійснення місцевого управління – управління на місцевому рівні;
- підтримка програм спрямованих на поширення Місцевого порядку денного;
- запровадження та фінансування Фонду місцевого розвитку [46].

Отже, на основі вище зазначеного, можна діти висновку, що Україна потребує проведення реформування адміністративно-територіального устрою, а також розроблення законопроектів, які змогли б делегувати повноваження центральній виконавчій владі органам місцевої влади і органам місцевого самоврядування. Для цього пропонуємо наступне:

1 варіант: запровадження двох рівнів адміністративно-територіального устрою, утворення виконавчих органів в обласних та районних радах, ліквідацію райдержадміністрацій та утворення департаментів як структурних підрозділів облдержадміністрації. Відповідно до запропонованого варіанту:

- ліквідуються райдержадміністрації, натомість створюються структурні підрозділи облдержадміністрацій - департаменти в кожному районі;
- утворюються виконавчі комітети обласних та районних рад, а управління і відділи районних та обласних державних адміністрацій включаються до складу виконкомів цих рад;



- облдержадміністрація та підпорядковані їй департаменти наділяються відповідними контрольно-наглядовими повноваженнями;
- голів облдержадміністрацій призначає Президент України за поданням Кабінету Міністрів України;
- керівник департаменту та його заступники призначаються на посаду головою облдержадміністрацій за погодженням з Кабінетом Міністрів України;
- акти органів місцевого самоврядування підлягають обов'язковій державній реєстрації;
- облдержадміністрації надається право зупиняти дії актів органів місцевого самоврядування.

2 варіант – трирівнева модель адміністративно-територіального устрою з перетворення облдержадміністрації на орган префекторального типу, в т.ч.: ліквідація райдержадміністрацій; утворення виконавчих органів обласних та районних рад; утворення управ.

Отже, нова система державного управління в Україні має бути створена шляхом проведення адміністративної реформи. Тому зміст адміністративної реформи полягає, з одного боку, у комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя. З іншого – у розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава.

**Висновки.** Враховуючи вище зазначене можна дійти висновку про те, що процес удосконалення розподілу функцій публічної адміністрації на місцях між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади є прямо залежним від адміністративно-територіального реформування в Україні. Реформи у державному управлінні, місцевому самоврядуванні і їх наступний розвиток повинні оминати вузьке спрямування та бути комплексними та системними, що дозволить забезпечити ефективний розвиток України.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцевого самоврядування: поняття, суть та форми (види). В. Борденюк // Право України. – 2005. – № 1. – С. 21–25
2. Василенко Л. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування / Л. Василенко, М. Добровінський // Підприємництво, господарство і право. - 2017. - № 3. - С. 123-126.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. : Ірпінь, Перун, 2001. – 1440 с

4. Грицяк І. А. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація / І. А. Грицяк. – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – 487 с
5. Децентралізація / Короткий словник політологічних термінів. – Режимдоступу : politics.ellib.org.ua
6. Жиляєва Н. Переваги та ризики децентралізації влади в Україні / Н. Жиляєва // Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету. Серія : Економічні науки. - 2015. - Вип. 40(4). - С. 47-52.
7. Мацедонська Н.В. Децентралізація в Україні та основні шляхи її впровадження в сучасних умовах / Н. В. Мацедонська, Л. М. Клівіденко // Економіка та суспільство. – 2017. – Вип. 8. – С.613-618
8. Пігуль Н. Г. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ / Н. Г. Пігуль, О. В. Люта // Глобальні та національні проблеми економіки. – 2016. – №9. – с. 684-688
9. Сус Л. Проведення децентралізаційних реформ: уроки для України / Л. Сус // Фінансові інструменти регіонального розвитку : матеріали Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф., 28 жовт. 2016 р. – Житомир : ЖНАЕУ, 2016. – С. 20–23

## REFERENCES:

1. Bordeniuk V. (2005) Detsentralizatsiia derzhavnoyi vlady i mistseve samovryaduvannia: poniattya, sut ta formy (vydy) [Decentralization of state power and local self-government: concept, essence and forms (types)], 1, 21-25 [in Ukrainian].
2. Vasilenko L. & Dobrovinskii M. (2017) Detsentralizatsiia ta reforma mistsevogo samovryaduvannia [Decentralization and local self-government reform]. Pidpriemnytstvo, gospodarstvo i pravo. - Entrepreneurship, economy and law, 3, 123-126 [in Ukrainian].
3. V. T. Busel (2001) Velykyi tлумachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy [Great explanatory dictionary of modern Ukrainian language] Irpin: Perun [in Ukrainian].
4. Grytsiak I. A. (1997) Derzhavne upravlinnia v Ukraini: tsentralizatsiia i detsentralizatsiia. [Public administration in Ukraine: centralization and decentralization] Kyiv: UADU [in Ukrainian].
5. Detsentralizatsiia / Korotkyi slovnyk politologichnykh terminiv [Decentralization / A short dictionary of political science terms]. Retrieved from politics.ellib.org.ua [in Ukrainian].
6. N. Zhyliayeva (2015) Perevagy ta ryzyky detsentralizatsii vlady v Ukraini. [The Benefits and Risks of Decentralization of Government in Ukraine] 4, 47-52 [in Ukrainian].
7. Matsedonska N.V (2015) Detsentralizatsiia v Ukraini ta osnovni shlsaxy yii vprovadzhenia v suchasnykh umovax [Decentralization in Ukraine and the main ways of its implementation in modern conditions], 8, 613-618 [in Ukrainian].
8. Pigul N. G. & O. V. Liuta (2016) Zarubizhnyi dosvid provedennia detsentralizatsiisnykh reform. [Foreign experience of decentralization reforms]. Globalni ta nacionalni problemy ekonomiky – Global and national problems of the economy], 9, 684-688 [in Ukrainian].
9. Sus L. (2016) Provedennia detsentralizatsiisnykh reform: uroky dlia Ukrainy. [Conduct decentralization reforms: lessons for Ukraine]. Zhytomyr: ZhNAEU [in Ukrainian].