



УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i4.2212>**Б. Мельниченко,**

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права
Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ЯК ОСНОВА УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Постановка проблеми. Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого боку передбачає докорінне реформування всіх сфер суспільного життя України [1]. Пріоритетного значення у сучасних умовах набуває проблема децентралізації влади.

Європейський вектор розвитку нашої держави зумовлює потребу в наближенні національної системи публічної влади до європейського адміністративно-правового простору як структурно, так і функціонально. Європейські суспільні практики свідчать, що децентралізація влади є одним із ефективних інструментів модернізації управління державою, успішне здійснення якої створює необхідні організаційно-правові передумови для подальшої демократизації владних відносин [2].

Реформа децентралізації є однією з визначальних реформ із часів української незалежності. Вона створила підґрунтя для укорінення кардинальних інституційних перетворень, підвищення якості життя громадян та має велике значення для продовження секторальних реформ. Завдяки створенню нової системи розподілу владних повноважень між центральними та місцевими органами влади в Україні нині фактично формується нова система взаємовідносин між різ-

ними гілками влади та новий баланс стримувань і противаг [3, с. 3].

Стан дослідження. Проблематика децентралізації висвітлюється в численних дослідженнях українських та іноземних науковців. У науковій літературі приділено увагу різним її аспектам, зокрема визначенню сутності цього поняття, розгляду типів і форм децентралізації, оцінюванню та визначенню перспектив децентралізації в Україні тощо. Це зумовлено, зокрема, успішною реалізацією реформи децентралізації у практиці більшості держав Європейського Союзу. Цю наукову проблематику досліджували такі українські науковці, як І. Архипенко, О. Бориславська, Л. Василенко, О. Васильєва, І. Заверуха, В. Куйбіда, А. Лелеченко, А. Ткачук, А. Школик та інші. Проте, незважаючи на інтенсивність і широкий спектр досліджень, присвячених різним аспектам децентралізації влади, ця проблема залишається актуальною.

Мета дослідження – аналіз теоретичних і практичних аспектів децентралізації влади як основи вдосконалення організаційно-правового механізму публічного управління.

Виклад основних положень. У сучасних дослідженнях децентралізацію визначають як ефективний спосіб здійснення публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці на власній





території мають право самостійно вирішувати локальні питання і реалізовувати власні завдання в межах чинного законодавства та під відповідальність уповноважених органів чи посадових осіб, причому втручання вищих органів влади в їхню діяльність може відбуватися виключно з метою нагляду за законністю цієї діяльності [4, с. 14].

Отже, можна стверджувати, що децентралізація відкриває значні перспективи для забезпечення спроможності місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого життя, зокрема підвищення ролі громадян, їхнього впливу на процес прийняття і втілення рішень щодо забезпечення умов соціального та економічного розвитку суспільства [5, с. 125].

Децентралізація спирається на такі основні принципи: незалежність від форми державного устрою; чітке розмежування функцій і повноважень між різними рівнями управління; планомірний розвиток розгалуженої системи місцевого самоврядування; невтручання держави в суверенні права областей, регіонів (суверенітет народу); фінансова самодостатність органів місцевого самоврядування; фінансова допомога з боку держави, законодавче врегулювання взаємовідносин у сфері соціального управління [6, с. 7].

Справедливою є думка про те, що децентралізація є одним із способів оптимізації публічного управління. Головна її мета – превалювання руху управлінських і політичних процесів «знизу», від населення до центру [7, с. 15].

Водночас потрібно розуміти, що сама по собі децентралізація не є ознакою послаблення центральної влади. Децентралізація – це, швидше за все, ефективний інструмент покращення якості управління державою і фінансовими потоками [8].

Крім того, важливо підкреслити, що децентралізацію потрібно розці-

нювати не просто як передавання повноважень, ресурсів і компетенції вирішувати основні питання життя на найближчому до людини рівні, де це можна зробити найефективніше, а як створення базового суб'єкта місцевого самоврядування – спроможної територіальної громади (вагомої ланки у структурі громадянського суспільства), рівень розвитку якого безпосередньо впливає на модель публічного управління.

Як зазначають у науковій літературі, децентралізація влади під час становлення громадянського суспільства активізує політичну участь громадян (місцева та регіональна влада надають громадянам більше можливостей для участі в політичному житті порівняно з центральною владою, що своєю чергою допомагає формувати більш вихованих та інформованих громадян); забезпечує максимальну «підзвітність» влади (місцеві та регіональні політико-адміністративні інститути традиційно стоять ближче до громадян, завдяки чому вони більшою мірою здатні відгукуватися на їхні потреби, що своєю чергою легітимізує демократичну підзвітність держави суспільству та дає змогу переконатись у тому, що влада не лише діє у загальнонаціональних інтересах, але і в інтересах конкретної регіональної спільноти; посилює легітимність державної влади (фізичне дистанціювання громадян від центральних органів влади позначається на оцінці їх рішень, оскільки рішення, прийняті на середньому та низовому рівнях, інколи здаються більш легітимними) [9].

Тому публічне управління нині можна представити, з одного боку, у вигляді процесу взаємодії органів влади й суспільства, результатом якого є прийняття важливих для держави (регіону, громади) рішень, а з іншого – як відкриту публічну сферу суспільних інтересів, в якій усі суспільні інститути, громадяни можуть бути не тільки об'єктами управління, але й виступати





суб'єктами, автономними одиницями у стосунках з органами влади й управління. Як справедливо зазначають у науковій літературі, сучасне публічне управління – це управління суспільством разом із суспільством [10].

В Україні процес децентралізації розпочато 2014 року із прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні (Розпорядження КМУ від 01 квітня 2014 р. № 333), законів України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р., «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 р. та змін до Бюджетного і Податкового кодексів щодо фінансової децентралізації. Цей процес дозволив формувати відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування значний дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади [11].

Відповідно до прийнятого Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» від 16 квітня 2020 р. № 562-IX Кабінетом Міністрів України визначено адміністративні центри та затверджено території 1470 спроможних територіальних громад, у котрих були проведені місцеві вибори в 2020 році на новій територіальній основі [12].

Варто зазначити, що реформу децентралізації справедливо вважають однією з найуспішніших реформ в Україні. Основою успіху стали чіткість намірів, проголошених владою, та зацікавленість з боку громад в отриманні більших повноважень, ресурсів і спроможності реалізувати власні ініціативи самоврядного розвитку. Зміна системи управління територіями, децентралізація у сферах медицини, освіти, надання послуг демонструють значні темпи та головне – реальні позитивні зрушення [3, с. 4].

У 2020 році українським Урядом та Парламентом прийнято пакет важливих рішень, які дають нам нині можливість говорити про завершальний етап реформи. Водночас важливим кроком на шляху до реалізації завдань реформи має стати внесення змін до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та галузевого законодавства щодо децентралізації повноважень у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення, культури, спорту тощо [13].

Висновки. Отже, реформа децентралізації – одне з найважливіших і складних завдань розбудови України як демократичної держави, реалізація якого сприятиме розвитку людського потенціалу, відповідальності влади, покращенню якості надання послуг населенню, консолідації суспільства; вирішенню економічних, правових, політичних, етнічних проблем; удосконаленню організаційно-правового механізму публічного управління загалом.

У статті досліджено теоретичні та практичні аспекти децентралізації влади як основи вдосконалення організаційно-правового механізму публічного управління. Зазначено, що реформа децентралізації є однією з визначальних реформ із часів української незалежності. Вона створила підґрунтя для укорінення кардинальних інституційних перетворень, підвищення якості життя громадян та має велике значення для продовження секторальних реформ. Завдяки створенню нової системи розподілу владних повноважень між центральними та місцевими органами влади в Україні нині фактично формується нова система взаємовідносин між різними гілками влади та новий баланс стримувань і противаг. З'ясовано, що в сучасних дослідженнях децентралізацію визначають як ефективний





спосіб здійснення публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці на власній території мають право самостійно вирішувати локальні питання і реалізовувати власні завдання в межах чинного законодавства та під відповідальність уповноважених органів чи посадових осіб, причому втручання вищих органів влади в їх діяльність може відбуватися виключно з метою нагляду за законністю цієї діяльності. Встановлено, що децентралізація є одним із способів оптимізації публічного управління. Головна її мета – превалювання руху управлінських і політичних процесів «знизу», від населення до центру. Акцентовано, що сама по собі децентралізація не є ознакою послаблення центральної влади. Децентралізація – це передусім ефективний інструмент покращення якості управління державою і фінансовими потоками. Підкреслено, що децентралізацію потрібно розцінювати не просто як передавання повноважень, ресурсів і компетенції вирішувати основні питання життя на найближчому до людини рівні, де це можна зробити найефективніше, а як створення базового суб'єкта місцевого самоврядування – спроможної територіальної громади (вагомої ланки у структурі громадянського суспільства), рівень розвитку якого прямо впливає на модель публічного управління.

Ключові слова: децентралізація влади, публічне управління, центральні та місцеві органи влади, громадянське суспільство.

Melnychenko B. Decentralization of power as a basis for improving the organizational and legal mechanism of public management

The article examines the theoretical and practical aspects of decentralization of power as a basis

for improving the organizational and legal mechanism of public management. It is noted that the decentralization reform is one of the defining reforms since Ukrainian independence. It has laid the groundwork for radical institutional change, improved the quality of life of citizens and is important for the continuation of sectoral reforms. Thanks to the creation of a new system of distribution of power between central and local authorities in Ukraine, a new system of relations between different branches of government and a new balance of checks and balances are actually being formed today. It was found that modern research defines decentralization as an effective way of exercising public power in the state, in which administrative-territorial units in their own territories have the right to independently resolve local issues and implement their own tasks within current legislation and under the responsibility of authorized bodies or officials, whereby the interference of higher authorities in their activities may take place only for the purpose of supervising the legality of their activities. It is established that decentralization is one of the ways to optimize public management. Its main goal is to prevent the movement of administrative and political processes «from below», from the population to the center. It is emphasized that decentralization in itself is not a sign of weakening the central government. Decentralization is, rather, an effective tool for improving the quality of government and financial flows. It is emphasized that decentralization should be seen not simply as the transfer of powers, resources and competencies to address key issues of life at the closest human level, where it can be done most effectively, but as the creation of a basic local government – a capable territorial community – an important link in the





civic structure society, the level of development of which directly affects the model of public management.

Key words: decentralization of power, public management, central and local authorities, civil society.

Література

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

2. Архипенко І. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України. Державне управління та місцеве самоврядування. Дніпро, 2018. Вип. 4(39). С. 7–15.

3. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь / авт.: Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко, В. В. Романова та ін. Національний інститут стратегічних досліджень. Київ : 2019. 115 с.

4. Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Київ : Москаленко О. М, 2012. 212 с.

5. Василенко Л., Добровінський М. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 3. С. 125.

6. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. Київ : Інсти-

тут громадянського суспільства, 2017. 110 с.

7. Лідерство в місцевому самоврядуванні : словник термінів / за заг. ред. В. А. Гошовської, Л. А. Пашко, А. К. Гука та ін. Харків : Фактор, 2015. 156 с.

8. Навіщо Україні потрібна децентралізація? URL: <http://forbes.net.ua/ua/nation/1373806-navishcho-ukrayini-potribna-decentralizaciya>.

9. Гройсман В. Б. Місце та роль децентралізації влади у процесах становлення громадянського суспільства. Демократичне врядування. Львів, 2015. Вип. 15. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk15/fail/Grojsman.pdf.

10. Бережний В. О. Сучасні концепції публічного управління. Актуальні проблеми державного управління. Харків, 2013. № 2. С. 31–38.

11. Реформа децентралізації. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>.

12. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад : Закон України від 16.04.2020 р. № 562-IX. Відомості Верховної Ради України. 2020. № 35. Ст. 259.

13. Завершення реформи децентралізації залежить від актуалізації законодавства України. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/oleksij-chernishov-zavershennya-reformi-decentralizaciyi-zalezhit-vid-aktualizaciyi-zakonodavstva-ukrayini>.

