

**Людмила ДЕЙНЕКО,**

*д.е.н., професор, зав. відділом промислової політики  
ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАНУ»*

**Ірина РОМАНЮК,**

*к.е.н., н.с. відділу промислової політики  
ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАНУ»*

## **ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ФАКТОР РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПОНЯТІЙНИЙ АСПЕКТ**

Проблема децентралізації влади в українській теорії та практиці місцевого самоврядування завжди займала важливе значення, починаючи з проголошення незалежності України. Особливо ця проблема актуалізувалася в останні роки, коли внутрішньополітичний розвиток держави і зовнішня ситуація навколо України загострили питання децентралізації влади – передачу повноважень і ресурсів на нижчі рівні публічного управління.

Сьогодні в Україні реалізується масштабна реформа, яка поєднує реформування місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою, державного управління у сфері державної регіональної політики. При цьому використовується кращий зарубіжний досвід (зокрема скандинавський і польський) і враховуються специфічні особливості розвитку нашої країни. За останні півтора року прийнято значну кількість нормативно-правових документів, у тому числі Законів України, що складають основу становлення сучасної системи місцевого самоврядування та децентралізації [1; 2; 3].

Будь-яка країна, яка здійснювала реформу децентралізації публічної влади та місцевого самоврядування, використовувала кращу зарубіжну практику, враховуючи при цьому індивідуальні специфічні особливості свого розвитку. Таким же шляхом йде і Україна. При цьому важливим є не тільки розуміння практичних аспектів децентралізації та реформування місцевого самоврядування, а й чітке усвідомлення їх теоретичного підґрунтя, в тому числі базових дефініцій.

Процес децентралізації державних функцій складається з деконцентрації та деволюції. *Деволюція* – це надання прав органам місцевого самоврядування приймати рішення і здійснювати самостійну фінансову та управлінську діяльність, за умови відсутності реалізації єдиної державної політики. Тобто, органи місцевого самоврядування згідно законодавства отримують незалежний статус. *Деконцентрація* – це адміністративна децентралізація, яка передбачає створення на місцях спеціальних урядових органів і наділення їх повноваженнями із здійснення виконавчої влади. Її іноді виділяють як форму децентралізації або вид централізації, адже територіальні органи державної влади залишаються підпорядкованими центральним [4, с. 7-8].

Зарубіжні автори визначають «деконцентрацію» як спосіб «організації владарювання всередині держави», а «децентралізацію – як відчуження повноважень однієї юридичної особи на користь іншого, яким є міська

колектив». Французький вчений Ж. Ведель визначив децентралізацію як організаційну техніку, яка полягає в передачі владних повноважень від центру до представників центральної влади, які стоять на чолі адміністративних округів або державних служб. Деконцентрація – це передача прав на прийняття рішень органам, які не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні центральних органів влади і які, як правило, обираються зацікавленими громадянами [5, с. 90]. Подібний підхід отримує підтримку і серед вітчизняних учених.

Процес децентралізації набуває різноманітних форм і охоплює різні сфери. Стандартної моделі децентралізації не існує. Процеси та процедури відрізняються один від одного і залежать від основних цілей і завдань, а також організаційної структури та механізмів реалізації. Розрізняють декілька форм проведення децентралізації, зокрема політичну, адміністративну, економічну, територіально-просторову тощо [6].

За *демократичної децентралізації* здійснюється делегування, передача частини повноважень державної виконавчої влади на місцевий рівень відповідних адміністративно-територіальних одиниць (територіальних громад, регіонів, об'єднань) та органам, що населення цих одиниць обирає (міське самоврядування). Специфічними її рисами є висока ступінь фінансової автономії і виборність вищих службовців місцевого рівня.

*Економічна (ринкова, фінансова) децентралізація* означає перенесення відповідальності за здійснення функцій від держави до приватних підприємств і недержавних організацій (через приватизацію і делегування). Фінансова – передбачає чітке закріплення відповідних джерел надходжень або трансфертів з державного бюджету за місцевими бюджетами для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень).

*Територіально-просторова децентралізація* відноситься до регіонального та місцевого планування з урахуванням географічних показників і застосовується у визначенні та формулюванні цільових програм деконцентрації промислових та житлових комплексів у великих містах шляхом сприяння створенню регіональних і локальних полюсів розвитку.

*Адміністративна децентралізація* передбачає розширення компетенції місцевих адміністрацій органів влади, які діють у межах компетенції самостійно і незалежно від центральної влади, хоч і призначаються центральним урядом [7, с. 8]. Вони не є повністю залежними і отримують часткову фінансову і структурну автономію. Однак цей тип вказує не на децентралізацію, а на деконцентрацію. Йдеться про передачу повноважень, якими раніше був наділений лише один державний орган, декільком владним структурам, кожна з яких відповідає за певну ділянку управління місцевим співтовариством.

*Бюджетна децентралізація* допускає незалежність бюджетів усіх рівнів, а саме: закріплення за кожним рівнем управління власних джерел доходів, право самостійно визначати напрями витрат, недопущення вилучення додаткових надходжень, право на компенсацію витрат, які виникають внаслідок рішень вищих органів влади та управління, право надання податкових та інших

пільг тільки за рахунок власних доходів, право запозичення в певних законодавчих рамках.

Ще однією ознакою децентралізації є визнання за місцевими представницькими органами статусу юридичної особи на державному рівні. Відповідно до цього муніципалітети можуть звернутися до суду або адміністративну юстицію і оскаржити дію адміністрації, якщо ті порушують муніципальні права [6].

*Переваги та позитивні наслідки децентралізації:*

- час і місце прийняття рішень на місцевому рівні відповідають очікуванням з боку жителів даної територіальної громади;

- підвищується рівень відповідальності місцевих органів влади за прийняті рішення перед територіальним суспільством, у місцевих лідерів відбувається підвищення свідомості та політичної відповідальності за соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

- спрощення системи та процедури прийняття рішень щодо розвитку територіальних громад завдяки оптимальній структурі державного, регіонального та місцевого управління;

- прозорість і відкритість процедур прийняття місцевих рішень і процесів їх реалізації, яка призводить до підвищення ефективності адміністративної діяльності органів місцевого самоврядування;

- зміцнення інноваційного потенціалу щодо розвитку територіальних громад при прийнятті рішень місцевими органами влади;

- мінімізація бюрократизму, взаємини між фізичними та юридичними особами, з одного боку, і місцевими органами влади, з іншого, набувають ознак партнерства і породжують відчуття «спільної справи»;

- гнучкість процесу підвищення якості державного управління на центральному рівні за рахунок передачі значної частини повноважень регіональним і місцевим органам влади, що дозволить зміцнити центральну владу, надавши їй можливість сконцентрувати увагу і ресурси на завданнях національного рівня і звільнивши її від величезної кількості поточних питань, які куди ефективніше можуть вирішуватися на місцевому рівні; підвищення ініціативності працівників органів місцевого самоврядування.

У той же час, за певних обставин *децентралізація може мати ризики і загрози*. Виходячи з сучасних реалій розвитку України, основними викликами і загрозами, які можуть нівелювати позитивні ефекти децентралізації органів публічної влади, є:

- повільні темпи проведення реформи адміністративно-територіального устрою; відсутність єдиного центру реформ;

- політизація всіх ініціатив у сфері реформування місцевого самоврядування і децентралізації публічної влади;

- низький рівень підготовки кадрового ресурсу органів місцевого самоврядування до децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування;

- інформаційний вакуум, який сьогодні є в країні щодо проведення

децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування. Сьогодні, на жаль, більшість населення і місцевих органів влади чітко не розуміють суть реформ, що в майбутньому може привести до невдоволення громадськості отриманими результатами.

Крім того, в умовах проведення військових дій на території Донецької та Луганської областей, анексії Криму, ослаблення централізації влади в результаті децентралізації може спричинити зростання свавілля місцевих чиновників і зростання незадоволеності населення владою, включаючи центральну, яка буде не в змозі і нездатна захистити інтереси і права регіональних громад. Децентралізація може підсилити відцентрові тенденції через вкрай низького рівня відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами.

Зарубіжний досвід підтверджує, що навіть в успішних в політичному, економічному, соціальному плані країнах (Франція, Великобританія, Італія, Польща) в процесі здійснення децентралізації влади вони мали великі проблеми. В умовах глибокої політичної, економічної і соціальної кризи цей фактор слід завчасно враховувати, щоб попередити можливі негативні наслідки децентралізації.

### **Список використаних джерел**

1. Закон України від 05 лютого 2015 р. №156-VIII «Про засади державної регіональної політики»
2. Закон України від 05 лютого 2015 р. №157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад»
3. Закон України від 17 червня 2014 р. №1508-VII «Про співробітництво територіальних громад»
4. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. Київ: ПРООН / МПВСР. - 2007. - С. 7 - 8.
5. Іщенко М.П. Основні шляхи оптимізації системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні / М.П. Іщенко, Л. Я. Самойленко // Держава та регіони. - Серія: Державне управління: наук. - Вироб. журн. - 2012. - № 1. - С. 88 - 93.
6. Петренко О.С. Проблеми децентралізації в умовах реформування публічного управління в Україні / О.С. Петренко. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10pospuu.pdf>.
7. Квітка С.А. Місцеве самоврядування: навч. посіб. / С.А. Квітка. - 2-ге вид., Доповнено. - Д.: ДРІДУ НАДУ, 2004. - 108 с. – С. 8