

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

*Стаття присвячена розгляду основних теоретичних засад модернізації публічного управління через здійснення децентралізаційних процесів. Розглянуто наявні типології модернізації. Визначені ознаки деконцентрації та деволюції як компонентів децентралізаційних процесів. Досліджено місце децентралізаційних процесів в Україні в теорії модернізації.*

**Ключові слова:** модернізація публічного управління, публічне управління, децентралізація, деконцентрація управління, деволюція.

**Постановка проблеми.** Сучасна система державного управління України за роки незалежності, на жаль, продемонструвала свою низьку ефективність та неспроможність вирішувати внутрішні та зовнішні проблеми країни. Як наслідок, країна зустрілась з викликами у різних сферах життя, загостренням протиріч між різними політичними силами, різким розшаруванням суспільства, збільшенням проблем місцевого розвитку та неможливістю вирішити їх, використовуючи традиційну вертикаль влади. Всі ці проблеми актуалізують необхідність модернізації системи публічного управління загалом та її окремих елементів зокрема.

Спроби реформування самої системи державного управління базувались в основному на впровадженні запозичених західних моделей, які були не адаптовані до українських реалій. Унаслідок чого утворилась так звана «гібридна» система державного управління, суттєвими недоліками якої науковці виділяють відсутність єдності, цілісності, послідовності у діяльності державних органів влади різних рівнів, створення декількох центрів прийняття управлінських рішень, дублювання управлінських контурів та розмиття квалітету відповідальності. Більшість реформ, проектів, програм, які були розпочаті, не були доведені до кінця, бо не мають єдиної стратегії змін та не продемонстрували суттєвих позитивних результатів.

Процес модернізації системи державного управління України вимагає розробки чіткого плану трансформацій, використання наукового підходу до розмежування функцій та повноважень державного і регіонального управління, а також усвідомлення та нормативного закріплен-

ня місця місцевого самоврядування у системі публічного управління. Вирішення низки цих завдань є запорукою побудови ефективної системи публічного управління з чітким визначенням повноважень кожної інституції управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Модернізаційні процеси в публічному управлінні є предметом наукових досліджень багатьох зарубіжних та вітчизняних науковців.

Велика кількість сучасних наукових праць українських учених присвячена обґрунтуванню перспектив імплементації європейських моделей організації діяльності органів влади, заснованої на принципах децентралізації та деконцентрації влади, що має бути спрямована на надання регіонам і територіальним громадам більших прав та повноважень у вирішенні питань місцевого та регіонального розвитку.

На актуальність проблеми досліджуваної роботи вказують численні теоретичні дослідження як українських, так і зарубіжних науковців, зокрема: С. Білої, О. Гріна, І. Тютюнника, О. Пухкал, Ю. Шарова та ін.

Незважаючи на наявний значний теоретичний доробок та різноплановість наукових підходів до цієї проблематики, не досить вивченими залишаються проблеми децентралізації як інструменту модернізації публічного управління в Україні.

**Метою** цієї статті є здійснення аналізу теоретичних засад децентралізаційних процесів як інструменту модернізації публічного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасна система державного управління України являє собою ситуативний «симбіоз» радянської спадщини та паростків європейської демократії. На

цьому етапі розвитку системи першочерговим завданням є пошук раціонального балансу між централізацією та децентралізацією управління.

Перш ніж розглянути основну проблему статті, варто було б уточнити сутність самого поняття «модернізація», зокрема «модернізація публічного управління».

Під час свого становлення та розвитку теорії модернізації видозмінювались та вдосконалювались. Якщо на момент виникнення теорії модернізація розглядалась як перехід від традиційного аграрного суспільства до міського індустріального, то в процесі свого розвитку модернізація почала сприйматися як подальший перехід від індустріального до постіндустріального суспільства. Надалі ж під модернізацією розуміється будь-яке прогресивне перетворення в системі у бік оптимізації та демократизації процесів.

Існує декілька типологізацій модернізації. Одна з них передбачає два типи здійснення модернізації: органічний і неорганічний. Перший тип відбувається природним шляхом під впливом внутрішніх чинників та характеризується першопроходженням у напрямі перетворень. Другий, або неорганічний, пов'язаний із впливом зовнішніх факторів, запозиченням зарубіжного досвіду, спробами його впровадження тощо.

Інша типологія пропонує три типи модернізації:

- ендегенна, яка здійснювалася країнами на власній основі (Європа, США тощо);
- ендегенно-екзогенна, що здійснюється країнами на власній основі нарівні із запозиченнями зарубіжного досвіду (Туреччина, Греція);
- екзогенна характерна для більшості колоній із запозиченням досвіду метрополій [1].

Одним з інструментів модернізації систем управління в сенсі встановлення відповідності новітнім викликам став процес децентралізації. Як зазначає І. Тютюнник, основними напрямками реформування систем управління в країнах Європейського Союзу останніми десятиліттями стало перенесення центру вирішення питань місцевого значення на локальний та регіональний рівні та наближення послуг, що надаються органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, до потреб громадян. Все це було досягнуто шляхом оптимізації взаємин між різними рівнями територіальної організації влади, особливо між місцевими державними органами та органами місцевого самоврядування. Тож модернізаційні процеси в Європі зумовили

перехід від централізованих адміністративних систем управління до децентралізованих моделей організації публічної влади [2, с. 106].

Децентралізація являє собою досить складний процес, що відбувається в системі державного управління та має характерні ознаки. Перш за все це розширення політичних, правових, адміністративних, фінансових та контрольних можливостей місцевого самоврядування для вирішення проблем територіальних громад, а також оптимізація взаємин органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Серед найбільш важливих компонентів децентралізації, пов'язаних з модернізацією публічного управління на державному, регіональному та місцевому рівнях та підвищенням його ефективності, дослідники виділяють деконцентрацію та деволюцію [3; 4].

Під деконцентрацією розуміють початковий етап або найслабшу форму децентралізації, за якої відбувається передача певного обсягу відповідальності, владних повноважень і ресурсів місцевим органам виконавчої влади та органам, які ієрархічно не підпорядковані центральним органам влади або обираються зацікавленими громадянами, тобто органам місцевого самоврядування. Відбувається процес адміністративної децентралізації, або послаблення централізації, разом з цим ієрархічність підконтрольності та звітності залишається без змін. Таким чином, уряд стає ближчим до громадян, але при цьому вертикальна будова системи державного управління зберігається.

Деволюція ж практично означає передачу частини владних повноважень від загальнонаціонального уряду до органів регіональної влади разом з частиною відповідальності, джерелами доходів і ресурсною базою. Це зумовлено зростанням кількості проблем, що неможливо швидко й ефективно вирішити на рівні центрального уряду, тож передача частини повноважень вниз по ієрархії дає змогу оперативніше реагувати на проблеми регіонального та місцевого розвитку. Нормативно-правовими актами закріплюється певна фінансова самостійність у здійсненні управлінської діяльності органами самоврядування регіонального та місцевого рівнів. Очевидно, що в цьому разі йдеться вже про вищий рівень децентралізації, коли основним завданням є становлення і розбудова органів місцевого самоврядування, які повною мірою можуть вирішувати проблеми територіальних громад, що їх обрали. Деконцентрація

і деволюція є взаємопов'язаними процесами, які доповнюють один одного або виходять один одного, становлять сутність складного процесу децентралізації і таким чином забезпечують модернізацію публічного управління [3].

Наразі ми бачимо в Україні деякі ознаки деконцентрації управління, але здебільшого пріоритетним напрямом децентралізаційних процесів є все ж таки деволюція.

Початок реформи децентралізації в Україні був закладений у квітні 2014 року схваленням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Для України основними напрямками реформи децентралізації є розвиток регіонального та субрегіонального врядування; передача на рівень самоврядування вирішення проблем транспортної інфраструктури, медичного забезпечення, середньої та професійно-технічної освіти, охорони навколишнього середовища, розвитку туристичної галузі, культури, спорту тощо; збільшення фінансової спроможності регіонів за рахунок впорядкування оподаткування; підвищення участі громадян у вирішенні життєво значущих проблем; запровадження інституту префектів, які будуть наділені повноваженнями перевірки законності рішень місцевого самоврядування та будуть координувати взаємини з територіальними осередками центральних органів влади [5].

Наскільки деволюція управління сприяє процесу модернізації системи управління, тобто її прогресивному розвитку, стало помітно з перших досягнень реформи децентралізації. Основними досягненнями децентралізаційних процесів, що розпочаті в Україні і знайшли своє відображення в законодавчих актах, є:

- підвищення фінансової спроможності громад під час фінансової децентралізації. Вже були досягнуті певні результати завдяки внесенню змін до Бюджетного та Податкового кодексів України наприкінці 2014 року: місцеві бюджети зросли з 68,6 млрд грн у 2014 році до 192 млрд грн у 2017 році. Найбільш високі темпи зростання власних доходів демонструють ОТГ. Так, у 2017 році їхні доходи виростили на 87%, тоді як загалом по Україні місцеві бюджети виростили на 31%;

- завдяки прийнятим законам України «Про добровільне об'єднання» та «Про співробітництво територіальних громад» почалося формування спроможного базового рівня місцевого самоврядування – об'єднаних терито-

ріальних громад (ОТГ). На початок 2018 року створено вже 699 ОТГ, до складу яких увійшли 3264 колишні невеликі територіальні громади;

- прийняття Закону України «Про засади державної регіональної політики» дало змогу підвищити розміри державної підтримки регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи у 39 разів: з 0,5 млрд грн у 2014 до 19,37 млрд грн у 2018 році. Було створено Агенцію регіонального розвитку, куди увійшла 21 область, в усіх областях працюють Центри розвитку місцевого самоврядування, одним із напрямів діяльності яких є допомога місцевій владі втілювати регіональні стратегії розвитку;

- певним досягненням можна вважати і прийняття Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства», завдяки якому 100 міст, зокрема 12 ОТГ, отримали нові повноваження з містобудування;

- розробка пакета законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг дало змогу делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрації місця проживання, видачу паспортних документів, державної реєстрації юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрації актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо та створити Центри надання адміністративних послуг [6].

Досягнення реформи децентралізації є дуже важливими, але являють лише один бік медалі. Зі зворотного боку є чимало проблем, серед яких і недостатня підтримка реформи широкими верствами населення, і протидія та неприйняття процесів, що відбуваються, деякими місцевими радами, і нерозвинена соціальна інфраструктура, і нерегульованість розподілу повноважень та відповідальностей між різними рівнями управління. До того ж існує величезна нестача належно підготовлених управлінських кадрів, які б відповідали рівню і здійснювали свою діяльність на засадах «нового публічного менеджменту» як одного із принципів модернізації системи публічного управління, які не залишаються непоміченими українськими науковцями [7, с. 104–105; 8]. Передача повноважень, від-

повідальності та джерел фінансування також має передбачити створення ефективної системи контролю з боку держави та громадськості.

**Висновки з цього дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Отже, зазвичай модернізацію тлумачать у декількох сенсах: по-перше, як приведення чогось у відповідність до новітніх вимог та викликів сьогодення, як правило, з метою підвищення його дієздатності або продуктивності, по-друге, як перехід від аграрного суспільства до індустріального або від традиційного до модерного. Якщо розглядати суспільну модернізацію, то, як правило, її розуміють як зміни частин суспільства або їх функцій з метою прискорення його розвитку.

Модернізація публічного управління на засадах децентралізації в Україні може стати складним, всеохопним процесом, який вимагає врахування історичних, соціально-економічних та ментальних особливостей розвитку країни. За всіма ознаками модернізація, що відбувається в Україні, є ендегенно-екзогенною. З огляду на це під час здійснення реформ в Україні, беручи за приклад досвід європейських країн, ми маємо максимально враховувати українські національні особливості, умови та можливості адаптації цього досвіду до українських реалій.

Крім того, треба зважати на те, що процес реформування в країнах, досвід яких Україна намагається запозичити, не завжди був ідеальним, і результати деяких етапів не повною мірою відповідали очікуванням, отже, перед Україною постає ризик механічно повторити їхні помилки. Наприклад, схожими проблемними моментами в реформуванні системи державного управління в Україні і європейських країн до сих пір залишаються дублювання компетенцій під час розподілу повноважень між різними рівнями публічної влади; значний рівень фінансової залежності регіональних територіальних громад від центральної влади; недотримання принципу політичної нейтральності під час формування вищого ешелону управління і органів місцевого самоврядування, що негативним чином впливає на якість надання публічних послуг тощо.

Успіхи реформи децентралізації в Україні демонструють позитивні зрушення у бік

модернізації системи управління, але є лише одним її складником. Проблемаами модернізаційних процесів у системі публічного управління залишаються невідповідність та зневіра великої кількості населення у будь-яких позитивних зрушеннях, методологічна незабезпеченість процесів реформування, невирішення низки питань, пов'язаних із балансуванням у розподілі повноважень та відповідальності між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Всі ці проблеми потребують подальшого дослідження і вирішення.

#### Список використаної літератури:

1. Модернізація. Матеріал из Вікіпедии – свободной энциклопедии. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki>
2. Тютюнник І.В. Модернізація публічного управління на регіональному рівні як об'єкт наукового аналізу. Інвестиції: практика та досвід. 2015. № 19. С.106–111.
3. Пухкал О.Г. Модернізація публічного управління на засадах децентралізації: європейський досвід для України. URL: [http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2018/01/blog-post\\_25.html](http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2018/01/blog-post_25.html)
4. Забейворота Т.В. Деконцентрація та деволуція як форми децентралізації владних відносин. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2015-5/doc/2/02.pdf>
5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
6. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 травня 2018. URL: [http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/260/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3\\_\\_10.05.2018.pdf](http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/260/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3__10.05.2018.pdf)
7. Тютюнник І.В. Проблеми реформування публічного управління на регіональному рівні. Державне управління та місцеве самоврядування. 2017. Вип. 1. С. 103–109.
8. Грін О.О. Деволуція як методологічний аспект проблеми регіонів Європейського Союзу. Геополітика України: історія і сучасність: збірник наукових праць. Ужгород: ДВНЗ «УжНУ», 2016. № Вип.1(16). С. 91–98.

**Зинченко Г. К. Децентрализация как инструмент модернизации публичного управления**

*Статья посвящена анализу основных теоретических основ модернизации публичного управления через осуществление процессов децентрализации. Рассмотрены существующие типологии модернизации. Исследовано место децентрализационных процессов в Украине в теории модернизации.*

**Ключевые слова:** модернизация публичного управления, публичное управление, децентрализация, деконцентрация управления, деволюция.

**Zinchenko H. K. Decentralization as an instrument of public administration's modernization**

*The article is devoted to consideration of the basic theoretical principles of modernization of public administration through the implementation of decentralization processes. The existing typologies of modernization are considered. The features of deconcentration and evolution as components of decentralization processes are determined. The place of decentralization processes in Ukraine in the theory of modernization was investigated.*

**Key words:** modernization of public administration, public administration, decentralization, deconcentration of management, devolution.