

УДК 339.9:352:353 (477)

DOI: 10.31359/2312-3427-2021-2-3-20

Павленко О. П., доктор економічних наук, доцент

ORCID: 0000-0002-5493-5798

Одеський державний екологічний університет

**Бойко Є.О., доктор економічних наук, доцент, професор кафедри
менеджменту**

ORCID: 0000-0003-1874-5433

innauamd@gmail.com

**Національний університет кораблебудування імені адмірала
Макарова**

ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОГО СТАНУ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Метою написання статті є процес дослідження особливостей сучасного стану регіонального управління в умовах децентралізації. Розкрито напрями змін реформи децентралізації державної влади в Україні. Наведено протиріччя процесів децентралізації та федералізації. Розкрито форми адміністративної децентралізації. Визначено наслідки децентралізаційних процесів в Україні. Здійснено порівняння старої та реформованої (децентралізованої) системи влади.

***Ключові слова:** публічне управління, регіони, децентралізація, сучасний стан, особливості*

Постановка проблеми. Євроінтеграційні орієнтири нашої держави тісно корелюють із внутрішніми реформами, що забезпечують політичний супровід системи публічного управління. Основні орієнтири національної політики управління регіонами сформовані на засадах децентралізації влади та фінансів, а також на основі формування фінансово спроможних територіальних громад, тобто відбувається процес оптимізації адміністративно-територіальної структури.

До 2014 року адміністративно-територіальний устрій України характеризувався подрібненістю та значною кількістю базових адміністративних одиниць (сіл, селищ). Невеликі села та селища із незначними за чисельністю громадами були неспроможними надавати необхідні адміністративні та соціальні послуги для своїх мешканців. Таким

чином виникла необхідність об'єднання таких населених пунктів у територіальні громади із достатньою кількістю мешканців та фінансових ресурсів для забезпечення належного рівня життя та соціального захисту місцевого населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні основи дослідження особливостей сучасного стану регіонального управління висвітлюються в працях вітчизняних вчених-дослідників, зокрема: Крамаренко І.С., Климової В. М., Іртищевої І.О., Іжи М.М., Хамініч С. Ю., Стегней М.І., Макаренко О. Є. та інших. Однак, євроінтеграційні процеси зумовляють актуальність дослідження особливостей сучасного стану регіонального управління в умовах децентралізації.

Формування цілей статті. Метою написання статті є процес дослідження особливостей сучасного стану регіонального управління в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу досліджень. Під децентралізацією розуміють процеси відмови від центрального управління на основі перерозподілу різного роду функцій, ресурсів, повноважень та відповідальності [1]. А згідно із Великим тлумачним словником сучасної української мови, «децентралізація – це система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; скасування або послаблення централізації» [2].

Децентралізації державної влади в Україні передбачає комплекс змін (рис. 3.1) та характеризується передачею «значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Комплекс заходів з реформи децентралізації стартував у 2014-му році, невдовзі після Євромайдану, та отримав назву «Національний проект «Децентралізація». За різними оцінками, вважається найуспішнішою з українських реформ» [3; 4]. Таким чином, реформа децентралізації започаткована у 2014 році передбачала посилення впливу місцевого самоврядування та оптимізацію адміністративно-територіальної структури шляхом створення об'єднаних громад із відповідною концентрацією населення, матеріальних, фінансових та природних ресурсів.

Процеси децентралізації викликали зміни у системі публічного управління регіонами, послабивши вплив обласних адміністрацій на розвиток територіальних громад та передавши останнім більше повноважень, відповідальності та фінансів.

Слід згадати, що в Україні ще у Конституції 1918 року про децентралізацію було сказано, що «не порушуючи єдиної своєї влади, УНР

надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, дотримуючись принципу децентралізації» [6].

1	Посилення місцевого самоврядування
2	Адміністративно-територіальна реформа
3	Закріплення «принципу повсюдності» (землями за територією населених пунктів розпоряджаються відповідні органи місцевого самоврядування).
4	Гарантія наділення місцевого самоврядування достатніми повноваженнями та ресурсами
5	Врахування історичних, економічних, екологічних та культурних особливостей при плануванні розвитку громад
6	Передача «на місця» максимальної кількості повноважень, які органи місцевого самоврядування здатні виконати
7	Створення об'єднаних територіальних громад
8	Запровадження інституту префектів, нової територіальної основи України зі зменшенням кількості районів, подальший розвиток форм прямого народовладдя

Рис. 1. Напрями змін реформи децентралізації державної влади в Україні

Джерело: Узагальнено на підставі [3; 5].

В умовах децентралізації влади органи місцевого самоврядування стають найближчими до людей представниками влади. Таким чином, розширення кола їх повноважень і збільшення фінансової забезпеченості їх роботи дає можливість вирішувати усі нагальні і перспективні завдання розвитку громади й відповідної території та нести відповідальність за прийняті рішення.

Децентралізацію часто розглядають, як протилежний за напрямком процес до федералізації (рис. 2). Термін децентралізація класифікують за різними ознаками, відповідно поєднуючи його із різними прикметниками. Розрізняють поняття політичної, функціональної, адміністративної та фінансової децентралізації.

Політична децентралізація передбачає надання представникам громади більшої впливовості на розробку законів та формування політики розвитку. Політична децентралізація підвищує ефективність діяльності органів місцевого самоуправління та влади, перерозподіляючи більше повноважень на них.

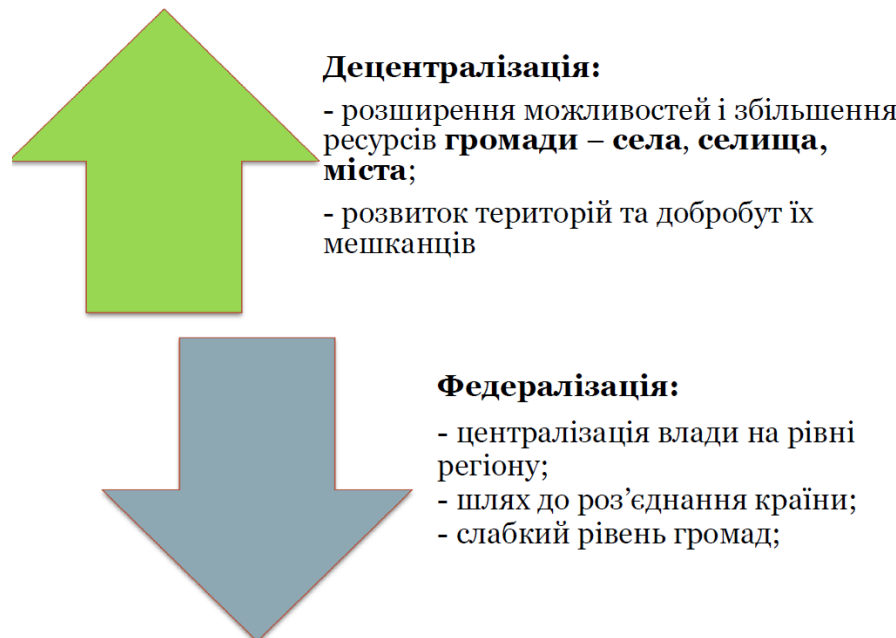


Рис. 2. Противага процесів децентралізації та федералізації

Джерело: Узагальнено на підставі [8]

Функціональна децентралізація характеризується тим, що «регіони мають майже схожі повноваження на регіональному рівні, але практично не впливають на національний рівень» [9].

Зрозуміло, що для здійснення ефективного публічного управління регіонами та окремими територіями не достатньо тільки розширення повноважень та функцій для органів місцевого самоуправління та влади, а потрібно фінансове забезпечення управлінської та функціональної діяльності. Саме фінансові ресурси дають можливість розширити коло функціональних дій та забезпечують максимальну автономність територіальних громад.

Адміністративна децентралізація характеризується чотирма формами прояву: деконцентрація, делегування, деволуція, відчуження (рис. 3.). Фінансову децентралізацію ще називають фіскальною і вона виступає чи не найважливішим різновидом децентралізації, адже виступає фундаментальною умовою забезпечення незалежного функціонування органів місцевого самоврядування та місцевих громад за рахунок передачі

більшої частини фінансових надходжень (доходів) саме до місцевих бюджетів. «Фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з найнеобхіднішими місцевими потребами» [10]. Основою забезпечення життєздатності територіальних громад є «формування більшої частини доходів місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків і зборів, які самостійно встановлюються органами самоврядування» [8].

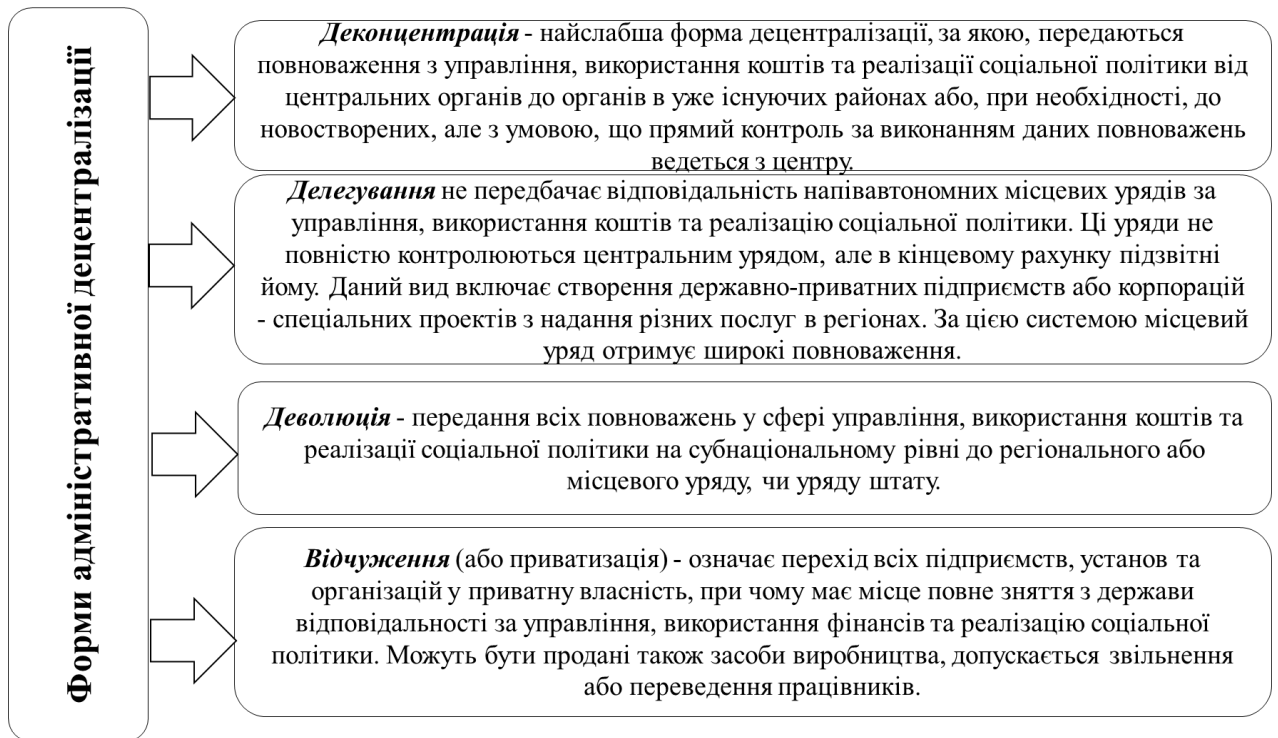


Рис. 3. Форми адміністративної децентралізації

Джерело: [3]

Євроінтеграційні орієнтири поставили перед Україною вимогу одночасного здійснення політичної, функціональної, адміністративної та фінансової децентралізації. Таким чином, під здійснюваними реформами децентралізації в Україні розуміють усі можливі її прояви та перераховані різновиди, що базуються на послабленні впливу обласних адміністрацій на розвиток територіальних громад та передачі останнім більше повноважень, відповідальності та фінансів, що в свою чергу дає можливість вирішувати усі необхідні завдання розвитку громади й відповідної території та нести відповідальність за прийняті рішення.

В рамках реформ децентралізації в Україні створено необхідні правові умови та фінансово-економічні механізми для формування

спроможних територіальних громад, які консолідують свої зусилля для вирішення нагальних проблем і задоволення потреб населення.

Децентралізація в Україні формує сприятливі умови для розвитку новостворюваних територіальних громад та регіонів, враховуючи їх специфіку та особливості розвитку (рис. 4). В умовах подолання кризових явищ для України важливим є створення ефективної системи публічного управління. Попередньо існуюча до 2015 року система державного управління біла вкрай неефективною через успадковані від Радянського союзу інститути та принципи. Стара система була надто громіздкою і не відповідала засадам сталого розвитку та людиноцентричному принципу, оскільки була надто відірваною від простих громадян.



Рис. 4. Наслідки децентралізаційних процесів в Україні

Джерело: [5]

Метою здійснюваної адміністративної реформи в Україні є «поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близько до потреб і запитів людей, а

головним пріоритетом її діяльності буде служіння народів, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народів, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною. Витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави» [9].

Здійснення адміністративної реформи вимагає певних змін нормативно-правової бази, створення нових інституцій, механізмів та інструментів управління та фінансового забезпечення, а також підготовки нових управлінських кадрів. Таким чином, децентралізована система влади сильно відрізняється від старої системи (рис. 5).

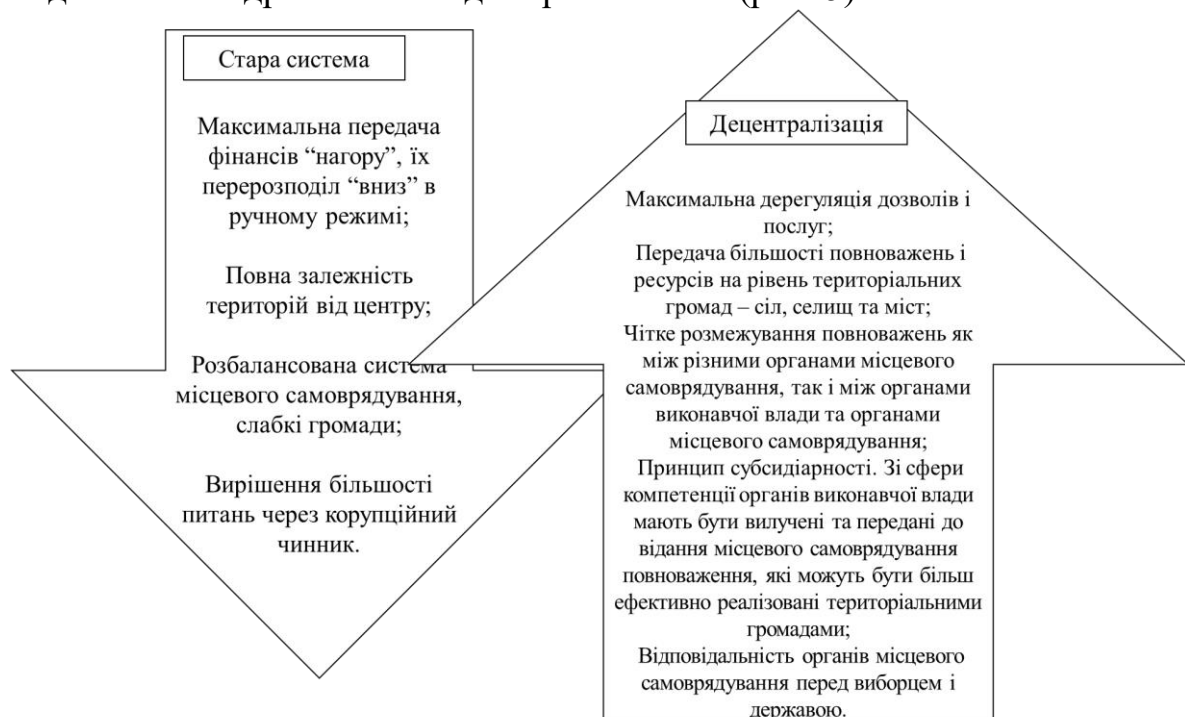


Рис. 5. Порівняння старої та реформованої (децентралізованої) системи влади

Джерело: узагальнено на підставі [11, 12, 10]

Стара система територіального управління не задовольняла інтереси суспільства та громадян, що проживали на даній території. Робота органів територіального самоврядування не сприяла створенню сприятливих умов життєдіяльності для місцевого населення, не забезпечувала необхідний захист та соціальний супровід. Рівень надання адміністративних послуг був незадовільним та корупційним.

Висновки. Досліджено, що під здійснюваними реформами децентралізації в Україні слід розуміти усі можливі її прояви та різновиди, адже євроінтеграційні орієнтири України поставили вимогу здійснення

системних реформ політичної, функціональної, адміністративної та фінансової децентралізації. Політична децентралізація передбачає надання представникам громади більшої впливовості на розробку законів та формування політики розвитку, підвищує ефективність діяльності органів місцевого самоуправління та влади, перерозподіляючи більше повноважень на них, розширює можливості регіонального публічного управління за умови забезпечення можливості контролю національного рівня. Функціональна децентралізація передбачає чіткий розподіл повноважень між територіальним, регіональним та національним рівнями. А відповідальне використання фінансових ресурсів територіальних громад дає можливість розширити коло функціональних дій та забезпечує їм максимальну автономність. Адміністративна децентралізація передбачає зміни адміністративно-територіального устрою у поєднанні із передачею повноважень у системі управління, використання ресурсної бази та здійсненні соціальної політики. Фінансова (фіскальна) децентралізація виступає чи не найважливішим різновидом децентралізації, адже є фундаментальною умовою забезпечення незалежного функціонування органів місцевого самоврядування та місцевих громад за рахунок передачі більшої частини фінансових надходжень (доходів) саме до місцевих бюджетів. Встановлено, що реформована (децентралізована) система територіальної організації влади дала можливість підвищити ефективність управління територіальним розвитком за рахунок підвищення спроможності новостворених об'єднаних громад. В результаті реформи децентралізації влади відбулося не тільки оптимізація кількості районів та територіальних громад, а і перерозподіл функціональних обов'язків між місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування регіону та району, а також об'єднаними територіальними громадами. Найбільше зобов'язань та відповідальності тепер лягає на об'єднані територіальні громади. Розвиток співробітництва територіальних громад на основі гармонізації визначених пріоритетів національних та територіальних інтересів і надалі буде забезпечувати стійкість економічного ефекту проведених структурних реформ.

Бібліографічний список.

1. The Free Dictionary. Definition of decentralization URL: <http://www.thefreedictionary.com/decentralization> (дата звернення 25.11.2020 року)
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови. URL: <http://www.lingvo.ua/uk/Interpret/uk-uk/Децентралізація>

3. Децентралізація в Україні. Вікіпедія. Вільна енциклопедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Децентралізація_в_Україні
4. Посол ЄС назвав одну з найуспішніших реформ в Україні. URL: https://zn.ua/ukr/POLITICS/posol-yes-nazvav-odnu-z-nayuspishnishih-reform-v-ukrayini-277216_.html
5. Децентралізація: новий етап. Основні завдання на період до 2020 року. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/decentralizaciya-novij-etap-osnovni-zavdannya-na-period-do-2020-roku-23012019>
6. Конституції Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 року (Статут про державний устрій, права і вільності УНР). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>
7. Хамініч С. Ю., Климова В. М. Особливості фіскальної децентралізації в умовах розвитку національного господарства України. *Вісник Дніпропетровського університету Науковий журнал*. 2011 Випуск 5/2, № 10/1, Том 19. С. 152-162
8. Макаренко О. Є. Шляхи розвитку фінансової незалежності місцевого самоврядування. *Державне будівництво. Електронне наукове фахове видання*. 2008. № 1. С. 25-35
9. Концепція адміністративної реформи в Україні. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>
10. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні [Заг. ред. В. Толкованова]. К.: Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2007. 349 с
11. Про співробітництво територіальних громад: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>
12. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
13. Іртищева І.О., Крамаренко І.С., Сенкевич О.Ф., Топчій О.О., Войт Д.С. Структурно-динамічні характеристики інвестиційних ресурсів регіонів. *Електронне фахове видання «Ефективна економіка»*. 2020. № 3. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/3_2020/82.pdf
14. I. Irtysheva, M. Stehnei, N. Popadynets, K. Bogatyrev, Y. Boiko, I. Kramarenko, O. Senkevich, N. Hryshyna, I. Kozak and O. Ishchenko The effect of digital technology development on economic growth. *International Journal of Data and Network Science*. Volume 5, Number 1, pp.25-36
15. Рогатіна Л. П., Іртищева І. О., Андрющенко Є. Г., Білан В. В. Інвестиційна складова економічної безпеки: мікро-, мезо-, макрорівні.

Ефективна економіка. 2020. № 5. URL:
<http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7871>

16. Іртищева І. О., Крамаренко І.С., Іртищев О. С., Гарагуля А. В., Ставцов Р. В. Цифрова економіка в Україні: виклики сьогодення та завдання управління. *Ефективна економіка.* 2020. № 7. URL:
<http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=8074>.

References

1. The Free Dictionary. Definition of decentralization URL:
<http://www.thefreedictionary.com/decentralization> (data zvernennya 25.11.2020 roku)

2. Velykyy tlumachnyy slovnyk suchasnoyi ukrayins'koyi movy. URL:
<http://www.lingvo.ua/uk/Interpret/uk-uk/Detsentralizatsiya>

3. Detsentralizatsiya v Ukrayini. Vikipediya. Vil'na entsyklopediya. URL:
https://uk.wikipedia.org/wiki/Detsentralizatsiya_v_Ukrayini

4. Posol YES nazvav odnu z nayuspishnishykh reform v Ukrayini. URL:
https://zn.ua/ukr/POLITICS/posol-yes-nazvav-odnu-z-nayuspishnishih-reform-v-ukrayini-277216_.html

5. Detsentralizatsiya: novyy etap. Osnovni zavdannya na period do 2020 roku. Uryadovyy portal. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news /decentralizaciya-novij-etap-osnovni-zavdannya-na-period-do-2020-roku-23012019>

6. Konstytutsiyi Ukrayins'koyi Narodnoyi Respubliki vid 29 kvitnya 1918 roku (Statut pro derzhavnyy ustriy, prava i vil'nosti UNR). URL:
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>

7. Khaminich S. YU., Klymova V. M. Osoblyvosti fiskal'noyi detsentralizatsiyi v umovakh rozvytku natsional'noho hospodarstva Ukrayiny. *Visnyk Dnipropetrovs'koho universytetu Naukovyy zhurnal.* 2011 Vypusk 5/2, № 10/1, Tom 19. С. 152-162

8. Makarenko O. YE. Shlyakhy rozvytku finansovoyi nezalezhnosti mistsevoho samovryaduvannya. *Derzhavne budivnytstvo. Elektronne naukove fakhove vydannya.* 2008. № 1. С. 25-35

9. Kontseptsiya administratyvnoyi reformy v Ukrayini. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>

10. Pravovi instrumenty Rady Yevropy z pytan' mistsevoho i rehional'noho rozvytku ta problemy yikh implementatsiyi v Ukrayini [Zah. red. V. Tolkovanova]. K.: Tsentr doslidzhen' pytan' mistsevoho i rehional'noho rozvytku ta spryyannya administratyvniy reformi, 2007. 349 s

11. Pro spivrobitnytstvo terytorial'nykh hromad: Zakon Ukrayiny. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>

12. Pro dobrovil'ne ob"yednannya terytorial'nykh hromad: Zakon Ukrainy URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

13. Irtysheva I.O., Kramarenko I.S., Syenkevych O.F., Topchiy O.O., Voyt D.S. Strukturno-dynamichni kharakterystyky investytsiynykh resursiv rehioniv. Elektronne fakhove vydannya «Efektyvna ekonomika». 2020. № 3. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/3_2020/82.pdf

14. I. Irtysheva, M. Stehnei, N. Popadynets, K. Bogatyrev, Y. Boiko, I. Kramarenko, O. Senkevich, N. Hryshyna, I. Kozak and O. Ishchenko The effect of digital technology development on economic growth. International Journal of Data and Network Science. Volume 5, Number 1, pp.25-36

15. Rohatina L. P., Irtysheva I. O., Andryushchenko YE. H., Bilan V. V. Investytsiyna skladova ekonomichnoyi bezpeky: mikro-, mezo-, makrorivni. Efektyvna ekonomika. 2020. № 5. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7871>

16. Irtysheva I. O., Kramarenko I.S., Irtyshev O. S., Harahulya A. V., Stavtsov R. V. Tsyfrova ekonomika v Ukraini: vyklyky s'ohodennya ta zavdannya upravlinnya. Efektyvna ekonomika. 2020. № 7. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=8074>.

Павленко О., Бойко Е. Особенности современного состояния регионального управления в условиях децентрализации. Целью написания статьи является процесс изучения особенностей современного состояния регионального управления в условиях децентрализации. Исследовано, что под проводимыми реформами децентрализации в Украине следует понимать все ее возможные проявления и разновидности, поскольку евроинтеграционные ориентиры Украины требовали системных реформ политической, функциональной, административной и финансовой децентрализации. Установлено, что реформированная (децентрализованная) система территориальной организации власти позволила повысить эффективность управления территориальным развитием за счет увеличения потенциала вновь образованных объединенных громад. В результате реформы децентрализации оптимизировано не только количество районов и территориальных громад, но и перераспределение функциональных обязанностей между местными государственными администрациями, органами местного и областного самоуправления, объединенными территориальными громадами. Большая часть обязательств и ответственности теперь ложится на объединенные территориальные громады.

Ключевые слова: государственное управление, регионы, децентрализация, современное состояние, особенности.

Pavlenko O., Boyko E. Peculiarities of the current state of regional governance in the conditions of decentralization. The purpose of writing the article is the process of studying the features of the current state of regional governance in the context of decentralization. It is studied that the ongoing reforms of decentralization in Ukraine should be understood as all its possible manifestations and varieties, because the European integration guidelines of Ukraine required systemic reforms of political, functional, administrative and financial decentralization. Political decentralization provides greater influence on community lawmaking and development policy, increases the efficiency of local governments and authorities, redistributes more power to them, expands the capacity of regional public administration while providing control over the national level. Functional decentralization implies a clear division of powers between the territorial, regional and national levels. And the responsible use of financial resources of territorial communities makes it possible to expand the range of functional actions and provides them with maximum autonomy. Administrative decentralization involves changes in the administrative-territorial structure in combination with the transfer of powers in the management system, the use of resources and the implementation of social policy. Financial (fiscal) decentralization is perhaps the most important type of decentralization, as it is a fundamental condition for ensuring the independent functioning of local governments and local communities by transferring most of the financial revenues (revenues) to local budgets.

It has been established that the reformed (decentralized) system of territorial organization of power has made it possible to increase the efficiency of territorial development management by increasing the capacity of newly formed united communities. As a result of the decentralization reform, not only the number of districts and territorial communities has been optimized, but also the redistribution of functional responsibilities between local state administrations, local and regional self-government bodies, and united territorial communities. Most of the obligations and responsibilities now fall on the united territorial communities.

Key words: public administration, regions, decentralization, current state, features

Стаття надійшла до редакції: 01.05.2021 р.