

## ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: РЕГІОНАЛЬНЕ ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

### DEMOCRATIZATION AND DECENTRALIZATION OF PUBLIC AUTHORITY: REGIONAL PUBLIC POLICY AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

В Україні розпочато ряд публічних реформ. Особливе значення для нового рівня розвитку держави має адміністративна реформа, яка покликана змінити статус органів влади на місцях, відповідальність та зміст їхньої суспільної роботи. Спроби розпочати реформу публічної влади були здійснені декілька разів, але політичної волі було не достатньо, а зміни були поверховими – від заміни вивісок та проведення перепідпорядкування. Такі дії зазвичай залишали стару авторитарну систему управління, не змінювали стан речей у владних структурах, а відповідно, деякою мірою погіршували ситуацію в регіонах, поглиблювали надмірну централізацію управління території, нівелювали принципи самоврядування та бюджетування, які у процесі діяльності стали тягарем для державного розвитку. На місцях, як завжди, чекали фінансових субвенцій для вирішення окремих проблем територій (дороги, соціальні об'єкти, благоустрій території тощо), відбувалося відторгнення місцевої влади від вирішення проблем території, поглиблювалися деструктивні процеси (корупція, зловживання у фінансовій сфері, ускладнення соціального стану територій тощо). Сутнісні та глибокі зміни управління територіями розпочались, але перерозподіл повноважень, фінансових ресурсів та сфери відповідальності за стан речей вже було здійснено. Відповідальність та ресурси (матеріальні, фінансові) передано від центру до місцевого рівню. Повноваження депутата та голови громади тепер наповнені конкретикою для вирішення місцевих проблем соціального розвитку території.

У ході дослідження було окреслено ряд проблем регіонального рівня: не завершено приведення нормативно-правового законодавства; втручання в повноваження органів місцевого самоврядування; незавершеність розмежування повноважень на регіональному рівні; забезпечення самодостатності громади; обмеженість доходної частини місцевого бюджету; майно і земля – аспекти проблем у відносинах публічних інститутів регіону; кадрове забезпечення органів публічної влади та підвищення їхньої кваліфікації; доступність громадянам публічних адміністративних послуг; соціальна сфера потребує нових підходів у наданні послуг;

невизначеність громад старого простору у їх перспективах тощо.

**Ключові слова:** демократизація, децентралізація, регіональна влада, повноваження, відповідальність, місцеві органи самоврядування, сільський/міський голова, повноважена/посадова особа, місцевий бюджет, субвенція.

A number of public reforms have been launched in Ukraine, and administrative reform is of particular importance for a new level of state development, which aims to change the status of local authorities, accountability and content of their social work. Attempts to initiate the public authority reform have been done several times, but there was not enough political willpower, changes were superficial: there was only replacing signboards or applying re-subordination. Such actions, as a rule, left the old authoritarian system of government, did not change the state of affairs in power structures, and accordingly to some extent exacerbated the situation in the regions, deepened the excessive centralization of territorial governance, eliminated the principles of self-government and budgeting, which in the process of activity became a burden for the state development. At local level, as usual, financial subventions to address specific territorial problems (roads, social facilities, land improvement, etc.) were eliminated, local authorities were discouraged from solving territorial problems, and deepened destructive processes (corruption, abuse in the financial sphere, deepening complication processes of social status of territories, etc.). Thus, things could not go further in this way, substantial and profound changes in the management of the territories gradually began, but the redistribution of powers, financial resources and responsibility for the state of affairs has already been implemented. Responsibility and resources (material, financial) were transferred / accepted from the center to the local level. The powers of the deputy and the head of the community are now filled with specifics for solving local problems of social development of the territory.

**Key words:** democratization, decentralization, regional power, bureaucracy, powers, local self-government, village/city mayor, authorized representative/ official, local budget, subvention, responsibility.

УДК 353.2

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-14-5>

**Безена І.М.**

к. філос. наук,  
завідувач кафедри соціально-гуманітарної освіти  
КЗ вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти»  
Дніпропетровської обласної ради

**Постановка проблеми.** Основну суть суспільних процесів із демократизації і децентралізації ми можемо окреслити у вибудовуванні нової моделі суспільної діяльності на території і в громаді, перегляді взаємовідносин між центром та регіонами у становленні сучасних сфер діяльності, повноважень і відповідальності публічної влади за розвиток регіону, повноцінне долучення до окреслених процесів людини як суб'єкта народовладдя.

Концептуальні підходи до формування перспективи розвитку публічної влади визначаються розумінням ваги нового рівня менеджменту, кадрового забезпечення та бачення розвитку публічних комунікаційних стратегій і реалізації реформи, структурних і результативних змін публічної сфери держави. Актуалізується ряд питань суспільної реформи: стратегії діяльності, провідники реформи, моніторинг процесів, прозорість і демо-

кратичні процеси планування та прийняття рішень, ефективність результатів роботи органів влади від центру до регіонального рівня.

Сучасні практики діяльності та дослідження науковців окреслили концепти публічних процесів у суспільстві, теоретичні світоглядні оцінки, процеси діяльності, аналіз і прогнози, стратегії діяльності тощо.

**Мета дослідження** – дослідити процеси демократизації і децентралізації, діяльність публічної влади регіонального рівня та співвідношення з місцевим врядуванням.

**Виклад основного матеріалу.** Із початком XXI століття перед цивілізованим світом постали нові суспільні глобальні та регіональні виклики, серед яких – потреба в новому рівні розвитку демократичних основ держави, регіональної політики, переходу до сучасної політики, орієнтованої на перерозподіл владних повноважень та відповідальності; укріплення соціально-економічної самоспроможності громади для вирішення інфраструктурних проблем; долучення громадян до вирішення проблем території. Регіональна виконавча влада представлена публічними/ державними органами та місцевим самоврядуванням, що визначають розвиток території.

Так, державне управління регіонами здійснюється «місцевими адміністраціями», призначуваними центральними або іншими вищими органами влади [1, с. 262]. Персональний склад місцевої адміністрації формує її голова, який під час здійснення повноважень є відповідальним перед Президентом України, Кабінетом Міністрів України та органом влади вищого рівня. У частині делегованих повноважень місцевими радами (районними та обласними) – підзвітні/підконтрольні їм. Таким чином, Конституція України закріпила дві системи публічної влади на місцях: перша – місцеві державні адміністрації; друга – місцеве самоврядування як публічна влада територіальної громади.

Місцеве самоврядування відповідно

до Основного закону – це гарантоване державою право та реалізація територіальною громадою, її відповідними органами і посадовими особами; є формою залучення громадян України до участі в управлінні справами громади; розглядається як форма демократії на місцевому рівні; форма вирішення врядування місцевого значення. Чи повною мірою застосовувались окреслені норми Конституції України в повсякденному житті? У більшості випадків їх повноваження брали на себе місцеві адміністрації, таким чином, громада і громадянин ставали лише уявними представниками місцевого самоврядування. Настав час розпочати демократичні процеси упорядкування сфер відповідальності, перерозподілу повноважень та самостійного розпорядження місцевими бюджетами.

Ураховуючи вищевикладене відповідно до чинного законодавства України (Конституції України, низки інших нормативних актів), можна окреслити відмінності принципів діяльності регіонального державного управління та місцевого самоврядування (табл. 1).

Життєва практика реалізації вищеокреслених принципів діяльності публічної влади – місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування – має певне число протиріч, а саме: суміжність повноважень та компетентностей; місцеве самоврядування не формує свої виконавчі комітети (районний та обласний рівні), які потім вимушені делегувати повноваження державним адміністраціям; більшість повноважень місцевих громад стали формальними за змістом та за суттю.

Тому актуалізуються процеси реформування публічної системи держави: перегляд повноважень у сферах діяльності (сфери соціальних інституцій: публічна державна і місцева влада, правоохоронна система, судова влада, освіта, медицина, культура тощо); питання щодо посадових осіб, яким держава делегувала повноваження, та місцевого самоврядування; перерозподіл владних повноважень,

Таблиця 1

	<b>Місцева державна адміністрація</b>	<b>Місцева територіальна громада</b>
<b>Принципи створення</b>	Створюється державою (КМУ та Президент України) відповідно до законодавства	Громада приймає рішення про створення відповідно до чинного законодавства
<b>Посадові особи</b>	Призначаються за поданням Президентом України	Обираються громадою на встановлений законодавством термін
<b>Підпорядкування та підконтрольність</b>	Вищим органам державної влади	Територіальній громаді
<b>Процедури прийняття рішення</b>	Виконавці державних рішень відповідно до чинного законодавства	Відповідно до повноважень посадові особи та органи самоорганізації громади

відповідальності, зміцнення місцевого самоврядування; поглиблення принципів ефективності державного управління та нової моделі самоорганізації громади.

Оцінивши всі складові частини суспільного розвитку, відмічаємо, що для реалізації нової національної моделі публічної системи мають пройти відповідні етапи активних суспільних реформ (від правового супроводу до процесів реалізації) та відбутися встановлення місця регіону в загальнодержавному секторі. Тому ми визначаємо, що процеси демократизації та децентралізації мають сформулювати передумови для нової моделі взаємовідносин між центром і регіонами, виміри повноважень, сегменти маркетингової діяльності, бюджетування та відповідальності за соціально-економічний розвиток громади.

Особливе місце в державній сфері управління публічної системи займає людина/особистість, яка перебуває в публічному просторі, керує і несе відповідальність за діяльність, ефективність соціальної інституції, має планувати і визначати стратегію змін в суспільстві. Посадова особа публічного процесу має отримувати суспільно значимий результат. Від його позиції, активності і послідовності залежить рівень динамічності суспільного розвитку.

Адже публічна влада за методами адміністрування певною мірою є бюрократичною, але постає негнучкою. На думку Марка Е. Генсона, «індивідуальна ініціатива стає платою за посилення безпосереднього нагляду» [2, с. 40]. Актуалізуються внутрішні та зовнішні комунікативні процеси, які впливають на ефективність діяльності.

Генрі Фейол ввів у наукове застосування поняття «адміністративний процес», поділив діяльність менеджменту організації на: планування, внутрішню організацію, керування, координацію діяльності та контроль процесу. Він визначив такі принципи: знати/розуміти персонал; запобігати проявам некомпетентності; знати умови угоди; бути прикладом; періодично перевіряти зміст роботи; проводити аналіз і консультування; створювати дух єдності, ініціативи і діяльності; централізації та децентралізації; порядок і справедливість; підпорядкування індивідуального духу, дисципліни, повноваження і підпорядкування [3].

Особлива публічно-інституційна проблема – оцінка ефективності діяльності соціальної інституції, основною метою проблеми є: своєчасно визначити критерії оцінювання рівня, якості і повноти надання публічної послуги; якісний показник залучення громадян до процедури обговорення, прийняття рішення і реалізації планів.

Оцінювання ефективності діяльності щодо надання адміністративних послуг у демократичній громаді проводять: публічна інституція, громада та окремі громадяни. Марк Е. Генсон відмічає, що «<...> проведення змін – нелегка справа, <...> поки не буде розроблено поняттєвого засобу для діагностування причин та не буде створено альтернативних форм діяльності організації, нам доводиться миритись із неможливістю реалізації наших очікувань <...>» [2, с. 351].

Актуальними є організаційні питання публічної сфери нової громади: спроможність до забезпечення випереджаючого розвитку системи соціальних інституцій; посилення індивідуального, гуманного та творчого начала в громадській діяльності; створення сприятливих передумов для всебічного розвитку особистості; індивідуалізація та диференціація соціальних груп громади; перехід на особистісно зорієнтовані технології діяльності; формування активних громадян із загальнолюдськими цінностями; бюджетування та реєстрація об'єктів власності (заклади, землі, об'єкти спільної власності) тощо. Процеси децентралізації дозволяють громаді стабілізувати соціально-економічну ситуацію, подолати наявні суперечності між різними рівнями публічної влади, реалізувати ефективні взаємовідносини між центром та регіонами, наблизити надання адміністративних послуг до запитів громадян.

Переходячи від теоретичної частини дослідження до практики діяльності публічної влади на регіональному рівні, відмічаємо таке: розпочата у серпні 2015 року публічна реформа сьогодні підійшла до проміжного завершального етапу. Він характеризується організаційним становленням мережі самодостатніх і несамодостатніх об'єднаних громад. У громадах сформовані пріоритети розвитку територій, фінансові ресурси та відпрацьовані стратегії діяльності суспільних інституцій.

Кабінет Міністрів України розпорядженням від 05.08.2015 р. № 846 та від 14.03.2018 р. № 158-р затвердив «Перспективний план формування територій громад Дніпропетровської області», яким передбачено створення нових об'єднаних громад. Передбачено проведення оптимізаційних заходів із формування 92 об'єднаних громад за рахунок добровільного об'єднання окремих громад у самодостатні нові громади з урахуванням окреслених кількісних показників: кількість громадян, населених пунктів та соціальних об'єктів території, транспортна доступність до соціальної інфраструктури громади, самодостатність території тощо. Урегульовано участь міст

обласного підпорядкування у процесі формування об'єднаної громади.

Держкомстат України станом на 01.01.2015 року оприлюднив відомості про громади Дніпропетровської області (табл. 2).

Із вересня 2015 року в регіоні розпочався процес організаційного оформлення нових об'єднаних територіальних громад та процедура їх легалізації, бюджетування та формування складу місцевого самоврядування (депутати, голова, виконавчий комітет, відділи та комунальні підприємства тощо).

Так, сьогодні площа області складає 31914 кв. км; проживає населення – 3228399 осіб; кількість об'єднаних територіальних громад – 67 одиниць; загальна площа об'єднаних територіальних громад – 20123.61 кв. км (або 63,06% від загальної площі); кількість населення ОТГ – 618288 (або 19,00% від загального числа). Загальні підсумки: *найменша* громада – 2167 жителів, площею 82,2 га, об'єднались 2 сільські ради; *найбільша* – 49463 жителів, площею 201,32 га, об'єднались 2 ради – сільська та міська. Лідером у самодостатності є об'єднана громада: населення – 14635 осіб; площа – 16,4; об'єдналось 2 сільські ради; тепер це селищна рада. Особливістю самодостатності громади є такі фактори: наближення до обласного центру або великого міста, яке має розвинену промислову базу; зареєстровано значне число суб'єктів господарювання – виробничих фірм, орієнтованих на вагомий виробничий результат збуту продукції; виробничі показники впливають на доходну частину громади та загальну суму доходів громади. А відповідно, доходи нової громади мають переваги в забезпеченні видатків успішної громади, яка має певні можливості в активному сучасному розвитку соці-

альної сфери та мережі виробничих суб'єктів господарювання.

Необхідно відзначити, що склалась неоднозначна ситуація в публічній сфері управління території: паралельно існують стара та нова моделі менеджменту: стара – районні державні адміністрації та районні і сільські ради; нова – об'єднані територіальні громади та їх виконавчі органи. У даному контексті постають проблеми: нової моделі районів, чіткості повноважень та самодостатності громади. Виконавчі органи об'єднаної громади сформовано відповідно до встановлених нормативів, які здійснюють життєзабезпечення соціально-економічної сфери.

У даному контексті, крім окресленого, відмічаємо ряд проблемних питань: наявність професійних кадрів для роботи у виконавчих органах громади; недоліки в підвищенні кваліфікації посадовими особами органів місцевого самоврядування; слабкість комунікації з населеними пунктами та громадсько-активними спільнотами (як суспільними, так і релігійними); формування самодостатності об'єднаної громади; розширення переліку надання адміністративних послуг на території; забезпечення правопорядку на території; медичне забезпечення населення громади, кадрове забезпечення; мережа освіти; організація дозвілля на території громади; поведження з побутовими відходами тощо.

Початок позитивним соціально-економічним змінам в об'єднаних громадах надали процеси демократизації та децентралізації: розпочато розвиток мережі комунальних установ (для благоустрою території, забезпечення водопостачання, поведження з відходами, надання побутових послуг); створюються комунікативні структури громади (центр ради

Таблиця 2

	Райони	Міста	з них міста спеціального статусу, республіканського, обласного значення	Райони в містах	Селища міського типу	Сільські ради	Сільські населені пункти
<b>Україна</b>	<b>490</b>	<b>460</b>	<b>184</b>	<b>111</b>	<b>885</b>	<b>10279</b>	<b>28388</b>
Дніпропетровська	22	20	13	18	46	288	1435

та населені пункти; старостинські округи); створюються сприятливі умови для розвитку малого та середнього бізнесу; розвиток фінансового забезпечення населених пунктів території; розширення переліку адміністративних послуг за місцем проживання громадян; зміцнення бази соціальних об'єктів (освіти, медицини, культури); розвиток інфраструктури громади відповідно до встановлених стандартів; пошуки моделі інвестиційної привабливості території та розвитку сфери послуг і туристичного сектору економіки тощо.

**Висновки.** Таким чином, теоретичні та практичні результати децентралізації окреслюються в таких аспектах: реформа з демократизації і децентралізації організаційно оформилась у новій моделі громади; створено новий рівень розвитку соціальних інституцій суспільства в громаді; окреслилась гнучкість системи до громадсько-суспільних проблем; регіональна система стала регулятором стратегічних, організаційних, фінансових, матеріальних, людських та кадрових ресурсів нової об'єднаної громади; рівень владної комунікації по вертикалі та по горизонталі почав впливати на загальні процеси публічного управління; ключовою фігурою всіх реформаторських процесів стала

людина, її професійна і громадська діяльність для позитивних змін у громаді; ефективність публічної влади можна визначати через якісні індикатори рівня життя, соціально-економічного розвитку, маркетингової діяльності та сталого розвитку громади і особистості.

Дніпропетровський регіон має особливі досягнення у процесах децентралізації публічної влади та формування нових самодостатніх громад, які змінюють соціально-економічний розвиток регіону, покращать рівень життя громадян та сформують основи для сталого розвитку територій області. Окреслюються проблеми наступних досліджень: із моніторингу та організації змін у складі нових громад, перерозподілу повноважень між центром та регіонами, новими механізмами управління комунальних об'єктів та території, співпраці з недержавними суб'єктами громади.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України. Київ, 2019.
2. Генсон Марк Е. Керування освітою та організаційна поведінка. Львів : Літопис, 2002. 384 с.
3. Генрі Фейол Теорії. URL : [https://en.wikipedia.org/wiki/Henri\\_Fayol](https://en.wikipedia.org/wiki/Henri_Fayol)
4. Децентралізація дає можливості – Дніпропетровська область: формула успіху. URL : <https://decentralization.gov.ua/areas/0562>.