

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Проаналізовано реформування державного сектору в контексті децентралізації виконавчої влади під впливом трансформаційних процесів, що відбуваються в Україні. Визначено характерні риси реформування місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу. Розглянуто конкретні заходи, запровадженні урядом України в побудові дієвої системи органів місцевого самоврядування та запровадження більш ефективного і результативного публічного управління.

Ключові слова: Європейський Союз, децентралізація, місцеве самоврядування, публічне управління, реформа державного управління України.

Трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні, свідчать про необхідність запровадження більш ефективного та результативного публічного управління, зокрема шляхом реформування органів виконавчої влади в контексті децентралізації. Поштовхом до проведення реформ місцевого самоврядування та територіальної організації влади стала державна політика України щодо інтеграції в Європейський Союз. У межах стратегічного курсу важливим стало ефективне функціонування системи органів виконавчої влади, створення нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного адміністрування у сфері публічної влади [1].

Процес інтеграції України у Європейський Союз пов'язаний зі створенням надійних механізмів політичної стабільності, демократії та безпеки. Перебуваючи на етапі реалізації євроінтеграційної стратегії, Україна потребує інституціональних змін у системі державного управління, зокрема трансформації наявної моделі публічної влади, запровадження принципів децентралізації, а також імплементації позитивного зарубіжного досвіду організації механізмів управління на основі концепції сталого розвитку. Європейський досвід характеризується підвищенням ефективності державного управління, створенням умов взаємодії суб'єктів політичного й соціального процесу, необхідного, перш за все, для усвідомлення позитивних і негативних проявів суспільних відносин; для побудови моделі функціонування органів влади, створення раціонально структурованого владного механізму країни. Принципи публічного управління як сучасні загальновізанні демократичні цінності європейської цивілізації слугують орієнтиром проведення державно-правових реформ в Україні. Важливим напрямом реформування державного сектору є створення нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління у сфері публічної влади [2]. Потрібно наголосити, що децентралізація збільшує повноваження територіальних громад, які формують та реалізують стратегії розвитку регіону, а ефективна система державного управління регіональним розвитком забезпечує надання громадам якісних та доступних публічних адміністративних послуг.

Фахівці з адміністративного права поняття децентралізація визначають як такий спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання у межах, встановлених законодавством та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання у їх діяльність може відбуватися винятково з метою нагляду за

законністю в передбачених законом випадках і відповідних формах [3, ст.16].

Польський професор Є. Рушковський, аналізуючи розвиток місцевого самоврядування, виокремлює три системотворчі компоненти децентралізації: політичну, адміністративну та фінансову. Політична децентралізація характеризується відповідними конституційними гарантіями формування системи органів місцевого самоврядування, її зміст та організація засвідчують незалежність таких органів від центральної влади. Сутність адміністративної децентралізації полягає в задоволенні публічного інтересу органами місцевого самоврядування в межах відповідної території, фінансова децентралізація передбачає наявність власних фінансових та матеріальних засобів, і означає здійснення повноважень щодо володіння, користування і розпорядження фінансовими ресурсами, які перебувають у власності громад [3, ст.18]. Можна стверджувати, що поняття децентралізації розкривається через його вплив на: адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів [3, ст.14].

Система державного управління в ЄС заснована на аналізі специфіки організації державного управління впродовж тривалого часу становлення та розвитку національних держав. На сучасному етапі сформувались англосаксонська, континентальна, змішана та іберійська моделі місцевого самоврядування. Англосаксонська модель передбачає наявність у муніципалітетів певної свободи дій, при якій на місцях відсутні спеціально уповноважені державні особи, які здійснюють керівництво виконавчими структурами влади. Місцева влада здійснює поточні управлінські функції в соціальній сфері, сфері освіти, охорони здоров'я, утримання автошляхів, житловокомунальне господарство. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється через центральні міністерства та судові органи. Така система організації місцевого самоврядування обумовлена специфікою формування Британської імперії, відстані між володіннями якої були досить значними, що й зумовлювало порівняно більшу свободу дій місцевих органів влади. Континентальна модель (французька модель), передбачає наявність на місцях державної посадової особи, яка здійснює координацію діяльності державних служб. Вона базується на поєднанні державного управління на місцях і місцевого самоуправління. Ця модель також характеризується певною підпорядкованістю нижчих ланок вищим. Змішана модель поєднує риси англосаксонської та континентальної моделей. Таке поєднання характерне Німеччині та Австрії, де одночасно існує територіальне управління в формі муніципалітетів, а також урядові округи, що

не мають виборних органів влади. Законодавство Німеччині передбачає право громад вступати у взаємодію по горизонталі, утворюючи різні муніципальні міжгромадські союзи для здійснення спільного управління. Іберійська модель передбачає існування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою держави виборних представницьких органів та головних посадових осіб місцевого самоврядування, що очолюють виконавчі органи (алькальди, регідори, мери, префекти тощо). Введення посад спеціально призначених уповноважених представників центральних органів державної влади за цією моделлю не передбачається, але така обрана посадова особа затверджується урядом як представник держави в адміністративно-територіальній одиниці з правом контролю за діяльністю представницького органу [4, ст.8].

Розуміння регіональної політики ЄС розкривається через дві концептуальні моделі: "Європа регіонів" та "Європа через регіони". Відповідно до концепту "Європа регіонів" (Regions for Europe), формування сучасної парадигми публічного управління відбувається через автономію регіонів, підвищення конкурентоспроможності та інноваційності з огляду на місцеві умови. Важливо підкреслити, що у процесі розробки регіональної політики, у контексті політичного підходу для Європейського Союзу "Європа регіонів" інтерпретується як "місцева політика" (Place-based policy). У 1990-2000 рр. концепція "Європа регіонів" отримала визначення як "Європа з регіонами" (Europe with regions), метою якої є усунення соціальних диспропорцій, які сформувалися внаслідок тривалої економічної реструктуризації. Варто зазначити, що досвід регіональної політики Європейського Союзу є необхідною умовою ефективного реформування державного управління в Україні [5].

Для утвердження України як демократичної і правової держави принципово важливою є побудова дієвої системи місцевого самоврядування, спроможної своєчасно й ефективно задовольняти потреби громадян, сприяти реалізації їхніх прав. Важливу роль у реформуванні самоврядування відіграє децентралізація влади, що передбачає передачу значного обсягу завдань, функцій та повноважень з центрального рівня на місцевий із належним їх розмежуванням між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування. Виходячи з окреслених зовнішньополітичних цілей та подальшої інтеграції в ЄС, Україна ратифікувала Хартію місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., яка відповідно до статті 9 Конституції України є частиною національного законодавства. Європейська хартія місцевого самоврядування є основним і обов'язковим міжнародно-правовим документом для країн-членів Ради Європи, який містить стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування. Так у документі встановлено загальноєвропейські стандарти для підтримки і захисту прав територіальних громад і органів місцевого самоврядування, що забезпечує їхню активну участь у вирішенні питань місцевого значення [12, 6, ст. 18].

У Преамбулі закріплені фундаментальні принципи Хартії, де у забезпеченні демократії визначальною є роль місцевого самоврядування. "Під місцевим самоврядуванням розуміється право і реальна здатність органів місцевого влади регламентувати значну частину державних справ і управляти ними, діючи у межах закону, під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення". Хартія складається із Преамбули та 18 статей, об'єднаних у три частини. Відповідно до частини 2 статті 3 закріплюється перелік суб'єктів місцево-

го самоврядування, що реалізують безпосередньо або опосередковано самоврядні повноваження територіальних громад. "Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Норми статті жодним чином не забороняють проводити збори, референдуми чи будь-які інші форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом". Виходячи з принципів Хартії, органи місцевого самоврядування можуть мати власні джерела прибутків, що покривають принаймні частину фінансових потреб місцевої громади і право його органів на встановлення ставок місцевих податків і зборів. В статті 10 гарантується право органам місцевої влади здійснювати свої повноваження, співпрацювати та в межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес, а також передбачено право співпрацювати з органами місцевого самоврядування інших держав, що гарантує право органів місцевого самоврядування бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування з метою захисту і заохочення їхніх спільних інтересів, що визнається кожною державою. Таким чином, Хартія місцевого самоврядування зобов'язує кожного з учасників дотримуватися правових норм, які гарантують адміністративну, фінансову і політичну незалежність місцевої влади [7, ст. 29].

Потрібно наголосити, що основним принципом Європейської хартії місцевого самоврядування є субсидіарність, відповідно до якої "...політична влада повинна втручатися лише тоді і в тих межах, при яких суспільство і групи, що його складають, починаючи від індивідів до сім'ї, місцевих громад та інших більш громіздких груп, не в змозі забезпечити різноманітні потреби". Субсидіарність передбачає, що рішення з відповідних питань повинні прийматися на тому рівні, на якому виникають питання, а публічні послуги мають надаватися органами того управлінського рівня, що найбільш наближений до споживача послуг [8].

Проявами забезпечення зовнішньополітичного курсу України стало також підписання 20 жовтня 2011 року Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування від імені України, який значно розширює права громадян щодо участі у справах органу місцевого самоврядування, містить застереження проти хабарництва чи використання силових або примусових форм участі особи в суспільному житті місцевих громад [5].

Активізація зусиль України в напрямку Європейської інтеграції сприяла ухваленню Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що дозволило посилити становлення інституту місцевого самоврядування. Концепція передбачає децентралізацію, створення належних матеріальних (майно, зокрема земля, що перебувають у власності територіальних громад), фінансових (податки та збори, що пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці) та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень. Крім того, територіальні громади отримують права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати своє майно та ресурси у межах співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та надання якісних публічних послуг населенню суміжних територіальних громад. Децентралізація є

своєрідною системою управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до органів місцевого самоврядування [9, 7, ст.8].

У ході реалізації децентралізації в Україні проблемою залишається розвиненість та вдосконалення інститутів місцевої демократії, за допомогою якої відбудуться докорінні зміни в процесі управління бюджетною системою, що буде сприяти розвитку демократичних відносин як у цілому в країні, так і на місцевому рівні. Місцеві бюджети мають бути самостійними, фінансово незалежними, мати збалансований бюджет, а також на законодавчому рівні чітко визначені розмежування функцій і повноважень між державними та місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування [10].

Слід зазначити, що децентралізацію задекларовано у статті 132 Конституції України, де територіальний устрій ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [11].

Законом про місцеве самоврядування в Україні визначено право і здатність територіальних громад – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [12].

Актуальність європейського досвіду децентралізації влади для України зумовлена активними процесами реформування й подальшої нормативної регламентації, свідченням чому є зміни до основних законів та інституційне забезпечення реалізації реформи децентралізації, що сприяло утворенню Офісу реформ як постійно діючого консультативно-дорадчого органу Кабінету Міністрів України, який співпрацює з регіональними та секторальними офісами підтримки децентралізації в галузі освіти, охорони здоров'я, планування територій, культури, соціального захисту та інших сферах. Відповідно до затвердженої концепції в регіонах були створені Центри розвитку місцевого самоврядування, які координують, підтримують процес розробки впровадження реформи на регіональному рівні. Для організаційно-аналітичного забезпечення діяльності Національної ради реформ був створений Проектний офіс, який вже у жовтні 2016 року був розділений на Офіс впровадження реформ (Reforms Delivery Office) та Офіс підтримки Національної ради реформ. Програма, яка спільно фінансується Європейським Союзом та його країнами-членами Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією, має на меті забезпечення впровадження децентралізації державної влади в Україні. Реалізація програми "U-LEAD з Європою", передбачає посилення спроможностей ключових суб'єктів на національному, регіональному та місцевому рівнях з метою впровадження реформ регіональної політики та децентралізації [4, ст.21].

Виходячи із зовнішньополітичних цілей, Кабінетом Міністрів України була затверджена Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки, яка направлена на децентралізацію, відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація положень Європейської

хартії місцевого самоврядування. Стратегія реформування державного адміністрування України на 2016-2020 роки ґрунтується на спільних цінностях, а саме дотриманні демократичних принципів, верховенстві права, належному врядуванні. Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, належне врядування визначається як один із принципів, що є головними для посилення відносин між сторонами. Цілями та завданнями Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки, сучасної та ефективної системи управління державними фінансами, яка здатна надавати якісні державні послуги, ефективно акумулюючи ресурси та розподіляючи їх відповідно до пріоритетів розвитку держави у середньо- та довгостроковій перспективі; підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики; забезпечення ефективного виконання державного бюджету; підвищення рівня прозорості та підзвітності в управлінні державними фінансами". У стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року визначено необхідність розмежування політичних та адміністративних посад; забезпечення рівного доступу громадян до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, усунення корупційного механізму шляхом проведення виключно відкритого конкурсу на зайняття вакантних посад; формування ефективної системи управління людськими ресурсами на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, що базуватиметься на врахуванні знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; забезпечення прозорості, відкритості та підзвітності державних органів та органів місцевого самоврядування шляхом залучення організацій громадянського суспільства, наукових та експертних установ до розгляду питань з формування та реалізації державної політики у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Впровадження реформ здійснюється також на основі Коаліційної Угоди, Програми діяльності Уряду [4, ст.12].

Висновки

Децентралізація влади є складним та багатоаспектним завданням державної політики, що передбачає часткову передачу повноважень від центральних органів влади до органів місцевого та регіонального рівнів. Необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів не лише з інтересами територіальних громад, а й кооперація та координація цих інтересів на різних рівнях виконавчої влади.

Аналізуючи європейські норми децентралізації, потрібно наголосити, що в Європейському Союзі відсутні єдині стандарти щодо здійснення державного управління, проте основною ідеєю реформ у країнах Європи визначається розширення повноважень органів місцевого самоврядування, в тому числі за рахунок передачі значних прав зі сторони органів центральної влади. Досвід зарубіжних країн дозволяє визначити основні передумови реформування органів виконавчої влади в Україні, впровадження правових стандартів розвитку місцевого самоврядування, сприяння участі громадян державній політиці, встановити зміст та необхідність такого реформування з огляду на прагнення України інтегруватися в ЄС.

Процес розбудови системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні полягає в реор-

ганізації, зміні форми та змісту суспільних відносин, що здійснюється за рахунок розширення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць. У контексті проведення реформ, децентралізація є важливим чинником розвитку місцевого самоврядування, а розширення компетенцій органів місцевої адміністрації, створення належної матеріальної і фінансової бази дозволить врахувати інтереси місцевих громад під час виконання ними функцій і завдань визначених законом.

Список використаних джерел

1. Шляхи реформування публічного управління в умовах децентралізації влади в Україні: Автореферат / Багінський Д.С. 2020. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://krs.chmnu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/1197/1/1.%20%D0%90%D0%B2%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%82_%D0%91%D0%B0%D0%B3%D1%96%D0%BD%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9.pdf
2. Формування сучасної парадигми публічного управління в умовах глобалізації та децентралізації. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/53/984/2173-1?inline=1>
3. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О.М. Бориславська, І.Б. Заверуха, А.М. Школик та ін.; Центр політико-правових реформ. – К.: видавництво ФОП О.М. Москаленко, 2012. – 212 с.
4. Децентралізація сфери державного управління України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://knute.edu.ua/file/NjY4NQ==/5a7cbc05abd3a86b91ad5355e3962c47.pdf>

M. Zaitseva, PhD (Political), Assist.

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

DECENTRALIZATION OF PUBLIC AUTHORITY OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION PROCESSES

The article analyzes the reform of the public sector in the context of decentralization of executive power under the influence of the transformational processes taking place in Ukraine. The characteristic features of the reform of local self-government in the countries of the European Union are determined. Specific measures introduced by the government of Ukraine to build an effective system of local self-government bodies and introduce more efficient and effective public administration are considered.

Keywords: *The European Union, decentralization, local government, public administration, Reforms of public administration of Ukraine.*

5. Еволюція концепції "Європи регіонів" у рамках регіональної політики ЄС. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/140685/10-Kurylyak.pdf?sequence=1>

6. Децентралізація публічної влади: досвід Європейських країн та перспективи України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ua_publ_chno_vladi_dosv_d_evropeyskih_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni\(2\).pdf](https://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ua_publ_chno_vladi_dosv_d_evropeyskih_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni(2).pdf)

7. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. / А.П. Лелеченко, О.І. Васильєва, В.С. Куйбіда, А.Ф. Ткачук – К., 2017. – 110 с.

8. Європейська Хартія місцевого самоврядування. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/-pdf-a6-59-pages/168071a536>

9. Сутність, типи, форми, можливості і загрози децентралізації. 2019. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/2_2019/13.pdf

10. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

11. Закон України про місцеве самоврядування. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

12. Конституція України. Розділ IX. Територіальний устрій України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-ix>

13. Європейська Хартія місцевого самоврядування. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

Надійшла до редколегії 01.12.22