

# РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 353

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ОСНОВА ПУБЛІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

**Ладонько Л. С.,**

*д.е.н., доцент кафедри публічного управління та менеджменту організацій,  
Чернігівський національний технологічний університет;*

**Михайловська О. В.,**

*к.е.н., доцент кафедри публічного управління та менеджменту організацій,  
Чернігівський національний технологічний університет;*

**Кунденко А. В.,**

*к.е.н., доцент кафедри публічного управління та менеджменту організацій,  
Чернігівський національний технологічний університет,  
м. Чернігів*

Досліджено особливості децентралізації державного управління в Україні як складову публічного менеджменту на прикладі Чернігівської області. Розглянуто ефективні форми взаємодії громадськості з органами публічного управління на місцевому рівні.

**Ключові слова:** державне управління, децентралізація, публічне управління, регіональне управління, громада.

**Ladonko L. S.,**

*Doctor in Economics, Associate Professor, Associate Professor of Public Administration and Organization Management Department, Chernihiv National Technological University;*

**Mykhailovska O. V.,**

*PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of Public Administration and Organization Management Department, Chernihiv National Technological University;*

**Kundenko A. V.,**

*PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of Public Administration and Organization Management Department, Chernihiv National Technological University,  
Chernihiv*

## DECENTRALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION AS THE BASIS OF PUBLIC MANAGEMENT AT THE LOCAL LEVEL

The article studies the characteristics of decentralization of public administration in Ukraine as a part of public management on the example of Chernihiv region. The effective forms of cooperation between public bodies of public administration at the local level are considered.

**Key words:** public administration, decentralization, public administration, regional administration, community.

**Актуальність теми дослідження.** В умовах актуалізації євроінтеграційних процесів особливого значення набуває постійне вдосконалення системи державного управління відповідно до характеру соціально-політичних перетворень в країні та тенденцій розвитку міжнародного співробітництва. Саме тому адміністративні реформи є проекцією тенденцій з глобального переосмислення сутності і ролі держави в сучасному суспільстві. Відомо, що система державного управління складається з підсистем регіонального управління. Ефективне публічне управління на рівні регіону є основою для реалізації державної політики та підвищення рівня добробуту в країні.

© Ладонько Л. С., Михайловська О. В., Кунденко А. В., 2016

**Постановка проблеми.** В Україні, на законодавчому рівні, регіональне управління розподілене між державним та місцевим самоврядуванням. В. Куйбіда у своїй монографії [4] визначає державне управління та місцеве самоврядування як “єдність одного і того самого процесу – процесу управління суспільними справами, адже ні державне управління, ні громадське самоврядування, взяті кожне окремо, не можуть повноцінно управляти суспільними процесами в умовах демократичної системи влади”.

Місцеве самоврядування є необхідною складовою демократично організованого суспільства, а основна його функція – життєзабезпечення на місцевому рівні, що будується на об’єднанні групових та особистісних інтересів.

Стратегія реформування місцевого самоврядування потребує ефективних механізмів управління на рівні територіальних громад. Тому важливою проблемою на даний час є ефективна організація регіонального управління та місцевого самоврядування в умовах децентралізації системи державного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанню розвитку та вдосконалення публічного і регіонального управління ґрунтовно присвячено роботи таких вчених, як С. Вдовенко, О. Руденко, А. Спіфанова, М. Мінченко, Б. Дадашева, В. Воронкової, Т. Миронової та ін.

**Виділення не досліджених частин загальної проблеми.** Проведені дослідження в сфері публічного управління потребують продовження щодо вивчення питання управління розвитком регіону та місцевого самоврядування в умовах децентралізації державної влади.

**Постановка завдання.** Основною метою статті є дослідження особливостей децентралізації державної влади в Україні на прикладі Чернігівської області та визначення ефективної форми взаємодії громадськості з органами публічного управління на місцевому рівні.

**Викладення основного матеріалу.** Відомо, що показником демократичності врядування є політична децентралізація публічної влади. Відокремленість місцевого самоврядування як відносно самостійної галузі публічного управління сама по собі не означає і не передбачає його демократичності.

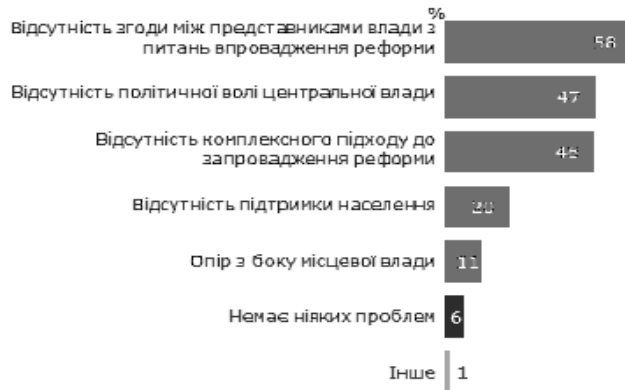
Однак багато науковців відзначають, що неможливо виміряти демократичність ступенем втручання громадськості в здійснення публічного управління, оскільки некомпетентне втручання в управління буде шкодити загальним інтересам.

У контексті пошуку засобів забезпечення реальної відповідальності носіїв публічної влади слід розглядати роль безпосередньої демократії.

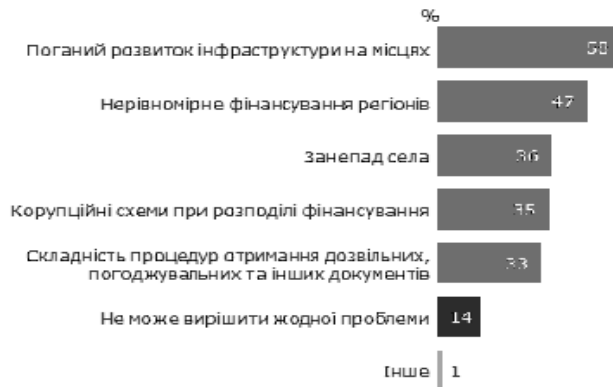
Специфіка сталих демократій полягає в тому, що публічну владу помітно легше отримати, ніж втримати. Саме через форми безпосередньої демократії – вибори і референдуми – громадяни беруть результативну участь у публічному врядуванні. Розвиненість і оптимальне співвідношення цих форм є необхідною передумовою і чинником демократичного врядування [5].

У вересні 2015 р. було розпочато реалізацію проекту “Моніторинг сприйняття прогресу реформ” [1], який був ініційований проектним офісом Національної ради реформ. Метою проекту є більш повне відображення прогресу реформ в Україні. Згідно он-лайн дослідження, проведених в межах проекту TNS спільно з Національною радою реформ, більшість опитаних вважає, що запровадження децентралізації зможе вирішити проблему недостатнього розвитку інфраструктури на місцях. Майже половина українців вважають, що децентралізація вирішить проблему нерівномірного фінансування регіонів.

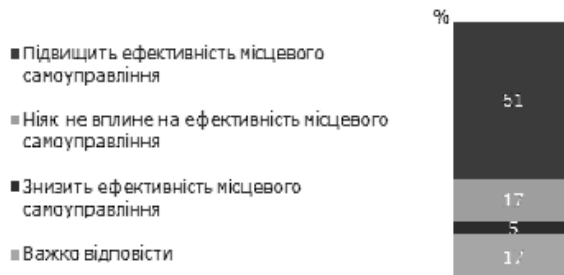
Наведені на рис. 1 дані детально висвітлюють думку респондентів також стосовно впливу децентралізації на ефективність місцевого самоуправління та виокремлення основних проблем на шляху децентралізації.



а) DC4. Які, на Вашу думку, існують проблеми на шляху запровадження децентралізації?  
Вибірка: хвиля 1.4, N=1000



б) DC3. Які існуючі проблеми, на Вашу думку, може вирішити децентралізація?  
Вибірка: хвиля 1.4, N=1000



в) DC2. На Вашу думку, децентралізація влади підвищить чи знизить ефективність місцевого самоуправління?  
Вибірка: хвиля 1.4, N=1000

Рис. 1. Результати опитування населення щодо питання проведення децентралізації в країні:

- а) думка респондентів щодо проблем, які може вирішити децентралізація;
- б) думка респондентів щодо проблем на шляху запровадження децентралізації;
- в) думка респондентів щодо впливу децентралізації на ефективність місцевого самоуправління

Отже, переважна більшість респондентів (61 %) вважають, що децентралізація підвищить ефективність місцевого самоуправління, а основними проблемами на шляху запровадження децентралізації будуть:

- 1) відсутність згоди між представниками влади;
- 2) відсутність політичної волі центральної влади;
- 3) відсутність комплексного підходу до запровадження реформи.

Тобто громадськість готова прийняти децентралізацію, впевнена в її позитивному впливі, а перешкодами на шляху її запровадження виділяє, в першу чергу, діяльність представників органів влади.

У свою чергу, з позиції держави, в якості переваг децентралізації для реального місцевого самоврядування слід розглядати [2]: можливість самостійно розпоряджатися коштами бюджету громади; видача дозвільних документів та довідок в адміністративному центрі громади.

Як зазначено в [2], у Чернігівській області реформа децентралізації проводиться в три кроки. Перший – базовий: формування об'єднаних громад базового рівня адміністративно-територіального устрою України. Другий рівень – створення нових районів. Третій рівень – зміна форми управління областями.

Громада розглядається як базова одиниця абсолютного місцевого самоврядування. В кожному селі об'єднаної територіальної громади працюватиме староста. В адміністративних центрах територіальних громад, як і раніше, працюватимуть голова ради і виконком.

Процес створення громади передбачає наступні етапи:

- 1) формування ініціативи щодо проведення громадського обговорення питання створення громади;
- 2) проведення громадського обговорення;
- 3) винесення питання про ініціювання створення громади на сесію сільської, селищної, міської ради;
- 4) після підтримання пропозиції сесією, голова розсилає листи про об'єднання суміжним громадам, тим, які увійдуть у майбутню об'єднану громаду;
- 5) розгляд пропозиції і винесення її на громадське обговорення;
- 6) проведення сесії в кожній суміжній громаді, яка повинна дати згоду на об'єднання, або не надати;
- 7) створення робочої групи, підготовка проекту рішення про добровільне об'єднання;
- 8) якщо ОДА надасть позитивний висновок, кожна з територіальних громад приймає на сесії рішення про утворення об'єднаної територіальної громади;
- 9) після прийняття рішень голова адміністративного центру об'єднаної громади звертається до обласної ради з поданням щодо утворення територіальної громади та про призначення у ній перших місцевих виборів.

Підтримкою для розвитку громад має стати надходження до місцевих бюджетів, крім звичних податків і зборів, частини податку на доходи фізичних осіб.

Також в кожній громаді має бути створено центр надання адміністративних послуг. Згідно інформації, розміщеної на сайті “Децентралізація влади” [2], до початку проведення реформи децентралізації в Чернігівській області налічувалося 569 рад (з них міських – 16, селищних – 28, сільських – 525).

Станом на липень 2016 р. в області вже створено 5 об'єднаних територіальних громад: Вертіївська, Деснянська, Кіптівська, Макіївська, Парафіївська, до складу яких увійшли сільських 19 рад. В перспективі в області має бути створено ще 42 об'єднані громади.

Щодо питання подальшого проведення децентралізації в Україні ведеться багато диспутів. Так, О. Кармазіна [6] відзначає, що:

1) справі ефективного функціонування органів публічного управління притаманне періодичне нагнітання атмосфери щодо необхідності докорінного реформування владних структур в Україні;

2) можливим є варіант “косметичного ремонту” існуючої системи державного управління;

3) громадянська активність в Україні має ситуативний характер.

Ефективна модель взаємодії громадськості з органами публічного управління потребує [6]:

1) забезпечення інформаційної відкритості з боку органів державної влади, вчасного інформування про підготовку політичних рішень;

2) повноцінного здійснення громадського контролю, громадських експертиз, зокрема й антикорупційної експертизи нормативно-правових актів;

3) охоплення механізмами громадського контролю, громадської експертизи, моніторингу, консультацій із громадськістю питань, що мають пріоритетне значення для суспільства (оцінки ефективності дотримання законодавства, використання бюджетних коштів, прийняття рішень органами влади у сфері регуляторної політики, виконання державних програм, загальнонаціональних та місцевих програм розвитку, стратегічних документів, планів, програм розвитку сфер, галузей, регіонів тощо);

4) активізації організаціями громадянського суспільства заходів, пов'язаних зі здійсненням інформаційно-просвітницьких, експертно-аналітичних, правозахисних функцій; стимулювання громадської активності, підвищення громадянської компетентності, зокрема спеціальних навичок взаємодії із органами влади та обізнаності щодо визначених законодавством процедур.

Важливим аспектом роботи організацій громадянського суспільства є їх роль як поля діяльності громадян, які можуть займатися безпосередньо наданням послуг, розвитком свого населеного пункту, інформаційною роботою, організаційною діяльністю тощо [3].

**Висновки.** Основним стратегічним напрямом удосконалення системи публічної влади в Україні на сучасному етапі державотворення є формування таких механізмів, які б підвищували ефективність взаємодії органів центральної влади, місцевого самоврядування та громадськості. Тобто, необхідно зробити наголос на одночасному вирішенні взаємопов'язаних завдань.

Перегляд ролі та функцій держави на національному рівні повинен відбуватися одночасно із пошуком інноваційних підходів до взаємодії у площині триєдності “центральна влада – місцеве самоврядування – громадськість”. Зазначене вимагає напрацювання науково-практичних інструментів управління процесами такої взаємодії, що дозволять забезпечити подальший громадянський розвиток в Україні.

#### Список використаних джерел

1. Децентралізація влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua>.
2. Децентралізація на Чернігівщині: укрупнення районів, передача повноважень громадам [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gorod.cn.ua/news/gorod-i-region/66079-decentralizacija-na-chemigivshini-ukrupnennja-raioniv-peredacha-povnovazhen-gromadam.html>.
3. Кармазіна О. О. Взаємодія органів публічного управління з громадськістю в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні : [Електронний ресурс] / О. О. Кармазіна. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej17/PDF/30.pdf>.
4. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія / В. С. Куйбіда. – К. : МАУП, 2004. – 432 с.
5. Мельниченко В. І. Безпосередня демократія як складова і чинник демократичного врядування в Україні / В. І. Мельниченко // Державне управління: теорія та практика. – 2013. – № 2. – С. 230–239.
6. Щодо активізації взаємодії організацій громадянського суспільства із органами державної влади : аналіт. зап. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/881/>.

Надійшла до редколегії 15.07.2016 р.