

Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).

Спеціальність – 281.

Державне управління: удосконалення та розвиток. 2024. № 5.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2024.5.5>

УДК 351

С. І. Богуславська,

д. е. н., професор,

Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6834-9765>

О. О. Кравченко,

к. е. н., доцент,

Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8776-4462>

В. В. Дубовик,

студентка,

Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0006-0469-0514>

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ: ДОСЯГНЕННЯ ТА ВИКЛИКИ

S. Bohuslavska,

Doctor of Economic Sciences, Professor,

Bohdan Khmelnytsky National University of Cherkasy, Ukraine

O. Kravchenko,

PhD in Economics, Associate Professor,

Bohdan Khmelnytsky National University of Cherkasy, Ukraine

V. Dubovyk,

Student, Bohdan Khmelnytsky National University of Cherkasy, Ukraine

DECENTRALIZATION IN UKRAINE: ACHIEVEMENTS AND CHALLENGES

У статті проаналізовано результати та виклики, пов'язані з проведенням децентралізаційних реформ в Україні. досліджує впровадження децентралізаційної реформи в Україні, аналізуючи її ключові досягнення та існуючі виклики. У дослідженні представлено оцінку впливу децентралізації на розвиток територіальних громад, покращення місцевого самоврядування та підвищення ефективності управління на місцевому рівні. Окрему увагу приділено питанням фінансової сприяння місцевих органів влади, налагодженню взаємодії між державними структурами та територіальними громадами, а також соціально-економічним наслідкам реформ. Автори аналізують проблеми, пов'язані з розподілом повноважень між центральною місцевою владою, та пропонують шляхи їх вирішення для подальшого успішного розвитку децентралізаційних процесів в Україні. Досягнення децентралізації включають посилення місцевої влади, збільшення фінансової самостійності та зростання громадянської активності. Автори наголошують про виклики, такі як нерівність між регіонами та неоднаковий рівень кваліфікації місцевих кадрів та важливість продовження підтримки децентралізації, розвитку людських ресурсів та стимулювання економічного зростання для подальшого успіху реформи.

Decentralization in Ukraine is an important reform aimed at improving the efficiency of governance and the development of local communities. However, the implementation of this reform faces various challenges that need to be addressed to ensure its success. These include, among others, inequalities between regions, unequal qualifications of local staff, financing and budgetary constraints. These problems pose significant challenges to the successful implementation of decentralization in Ukraine, and therefore require attention and a comprehensive approach to address them.

The purpose of the study is to analyze the effectiveness of decentralization in Ukraine, highlighting the main achievements, challenges and prospects of this reform. By thoroughly analyzing the current state of the reform in Ukraine, the

article aims to understand how decentralization affects the development of local communities, what problems need to be addressed immediately, and what development paths can be proposed to further improve the reform. Based on the analysis, the article discusses the possibilities of ensuring greater efficiency of decentralization in Ukraine, which will contribute to improving the quality of life of citizens and strengthening of the democratic principles of governance.

The study analyzes the results and challenges of decentralization reforms in Ukraine. In particular, the achievements include the strengthening of local authorities, increased financial independence, and increased civic engagement. The authors emphasize the challenges, such as inequality between regions and unequal skill levels of local staff, and the importance of continued support for decentralization, human resource development, and economic growth for the continued success of the reform.

Decentralization in Ukraine is a complex and multifaceted process that requires constant improvement and adaptation to changes. Although it has already brought some achievements, it is important to continue to work on addressing challenges and implementing new strategies to maximize its positive impact on the country's development. Continued attention to improving the quality of life of citizens, increasing the efficiency of governance, and ensuring equal opportunities for all regions should remain the focus of the government, local authorities, and civil society.

Ключові слова: децентралізація; публічна влада; реформи; місцеві громади; економічний розвиток; органи місцевого самоврядування.

Keywords: decentralization; public authorities; reforms; local communities; economic development; local governments.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Децентралізація в Україні є важливою реформою, спрямованою на покращення ефективності управління

та розвиток місцевих громад. Однак, під час реалізації цієї реформи виникають різноманітні проблеми, які необхідно вирішувати для забезпечення її успішності. Так, зокрема, серед них можемо виокремити такі як, нерівність між регіонами, неоднаковий рівень кваліфікації місцевих кадрів, фінансування та бюджетні обмеження. Ці проблеми створюють значні виклики для успішної реалізації децентралізації в Україні, тому вони потребують уваги та комплексного підходу для їх вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед науковців, які досліджували проблеми децентралізації влади, можна згадати імена В. Андрущенка, В. Борщевського, Н. Нижника, О. Лазора, Г. Одінцову, І. Грицяка, та інших. Проте, слід зазначити, що досить мало уваги було приділено комплексному аналізу децентралізаційної реформи в Україні. Саме це і обумовило вибір теми дослідження.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою дослідження є аналіз ефективності децентралізації в Україні, висвітлення основних досягнень, викликів та перспектив цієї реформи. Шляхом ретельного аналізу сучасного стану реформи в Україні, стаття ставить за мету зрозуміти, як децентралізація впливає на розвиток місцевих громад, які проблеми потребують негайного вирішення та які шляхи розвитку можуть бути запропоновані для подальшого удосконалення реформи. На основі аналізу в статті розглядаються можливості забезпечення більшої ефективності децентралізації в Україні, що сприятиме покращенню якості життя громадян та зміцненню демократичних принципів управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Оптимізація механізму взаємодії між державним та місцевим рівнями влади шляхом делегування повноважень місцевим органам є ключовим для раціональної організації публічної влади. Цей процес, який полягає у передачі більшої кількості повноважень на місцевий рівень, втілює суть децентралізації. Україна в даний час зіштовхується з цією важливою проблемою, оскільки для забезпечення ефективної системи влади необхідно вирішити питання щодо надмірної

централізації повноважень та фінансових ресурсів, конфліктів між різними рівнями влади та органами самоврядування, а також недостатньої розвиненості місцевого самоврядування та міжмуніципальної співпраці. У зв'язку з цим в Україні було впроваджено широкомасштабні реформи, спрямовані на зміцнення демократії, правової системи, соціального захисту, політичних та державно-управлінських структур, а також на підвищення життєвого рівня населення та зміцнення міжнародного статусу країни. Перебудова суспільства та досягнення стійкого розвитку можливі лише за умови належної системи управління на всіх рівнях влади, що базується на чіткій стратегії загальнодержавної політики. Однак проведення реформ ускладнене відсутністю системних знань серед населення. Розумне переосмислення співвідношення централізації та децентралізації, перегляд ролі, відповідальності та повноважень органів влади є важливим методом досягнення ефективного функціонування держави [7].

Хоча проблема децентралізації не є новою, вона стає досить актуальною на фоні останніх подій. В першу чергу важливо розібратися в суті поняття децентралізації органів державної влади. Суть децентралізації полягає в перерозподілі владних повноважень, функцій та ресурсів від центральних владних структур до місцевих самоврядувань та інших локальних органів. Цей процес спрямований на надання більшої автономії та владних повноважень місцевим громадам, щоб вони могли ефективніше вирішувати свої потреби та проблеми. Децентралізація може включати перехід від централізованої системи управління до більш розподіленої, де місцеві органи влади більш самостійно визначають і реалізують політику на своїх територіях. Цей процес також може сприяти збільшенню ефективності та прозорості управління, покращенню обслуговування громади та залученню громадян до участі в прийнятті важливих рішень.

Серед безлічі підходів щодо визначення поняття «децентралізація», можна виділити такі: самостійність у підходах до управління [3]; передання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої

влади місцевим органам виконавчої влади [4]; передача частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим і ослаблення або скасування централізації [8]; процес перерозподілу владних повноважень та обсягів компетенції між центральним та місцевими рівнями [5].

При дослідженні питання децентралізації, зокрема, Н. Нижник зауважує, що цей процес представляє собою специфічний метод протиставлення централізації і виявляється як протилежність цієї останньої. Органи місцевого самоврядування отримують можливість самостійно та остаточно приймати рішення, які лежать в межах їхніх повноважень. За думкою Н. Нижника, децентралізація характеризує сферу державного управління і є своєрідним протилежним аспектом централізації, що відображається через об'єктивні та суб'єктивні фактори. [2]

Серед переваг децентралізації можна виділити спрощену структуру управління на місцях, зміцнення зв'язку з громадськістю, збільшення прозорості в процесі ухвалення управлінських рішень, стимулювання прийняття рішень на основі регіональної координації та підвищення відповідальності перед територіальною громадою. Однак, до недоліків децентралізації влади можна віднести ризики неузгодженості напрямків розвитку окремих територіальних одиниць та стратегічних цілей, ускладнення координації між різними рівнями управління та загрозу монополістичної позиції держави в певних сферах.

Зауважимо, що децентралізацію можна класифікувати на адміністративну, політичну, бюджетну та ринкову. В адміністративній децентралізації зберігається фактична підпорядкованість центральним органам влади. Політична децентралізація передбачає перерозподіл органів влади та процесу прийняття управлінських рішень. Бюджетна децентралізація означає розподіл фінансових та матеріальних ресурсів, що є основою економічної незалежності окремих територій. Ринкова децентралізація передбачає делегування окремих функцій аналізу та управління на державні

та приватні структури. Усі вони взаємопов'язані, підсилюють загальну тенденцію та доповнюють один одного. [3]

Серед основних передумов впровадження децентралізації влади в Україні можна відзначити наступні:

- надмірна централізація влади стосовно ухвалення рішень. Починаючи з моменту проголошення незалежності, українська держава відзначалася значним ступенем централізації влади. Особливої актуалізації це набуло у 2014 році. Оскільки в Україні практично функціонувала форма суперпрезидентської республіки, що призвела до жорсткої централізації повноважень та ресурсів у вертикалі виконавчої влади. У таких умовах роль Кабінету Міністрів, як вищого органу в системі виконавчої влади, була обмеженою, а Верховна Рада опинилася в ситуації, коли загрожувала існування парламентаризму в Україні. Фактично місцеве самоврядування було занедбане, а фінансова самостійність територіальних громад знищена, що призвело до наростання корупції;
- фінансова неієздатність місцевих органів влади, що обумовлена слабкістю фінансової бази та недостатністю ресурсів для розв'язання повсякденних проблем розвитку громади;
- порушення принципу субсидіарності стосовно розподілу повноважень і формування стабільних джерел доходів місцевих бюджетів обмежує можливості органів місцевого самоврядування.
- система адміністративно-територіального устрою України не відповідає вимогам забезпечення повсюдного самоврядування. Велика кількість малих територіальних громад, відсутність на їхній території підприємств, які могли б забезпечувати стабільний прибуток, а також низький рівень доходів населення ускладнюють ситуацію з наповненням місцевих бюджетів. Ця проблема створює значні труднощі в управлінні місцевим розвитком;

- відсутність відповідальності за розвиток території та недостатній рівень довіри між владою та громадськими організаціями;
- недостатній рівень розвитку інфраструктури та низька якість наданих послуг громадянам у різних громадах;
- погіршення якості та доступності публічних послуг через обмежену можливість органів місцевого самоврядування виконувати власні та делеговані повноваження;
- розбіжність в поглядах стосовно соціально-економічного розвитку між органами місцевого самоврядування та реальними інтересами територіальних громад;
- зменшення рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема через низьку конкурентоспроможність на ринку праці та падіння престижності посад, що впливає на ефективність управлінських рішень. [6].

Децентралізація в Україні є однією з ключових реформ, яка отримала широку підтримку як на рівні громадян, так і на міжнародній арені. Вона передбачає делегування значної частини владних повноважень та ресурсів з центрального рівня управління до місцевих громад. Основна мета полягає в покращенні життя людей через збільшення відповідальності місцевих органів влади, підвищення їх ефективності та стимулювання розвитку регіонів. Як будь-яка амбітна реформа, децентралізація має свої досягнення та виклики, які варто розглянути. Отже, досягненнями реформи можна вважати:

1. Посилення місцевої влади: Децентралізація дозволила місцевим громадам приймати важливі рішення самостійно, зокрема у сферах освіти, охорони здоров'я, інфраструктури та економічного розвитку.
2. Збільшення фінансової самостійності: механізми децентралізації надають місцевим громадам більшу фінансову автономію, забезпечуючи їх фінансовою базою для реалізації проєктів та програм.

3. Зростання громадянської активності: залучення громадян до процесів прийняття рішень на місцевому рівні зробило їх активнішими та більше зацікавленими у житті своєї громади.

Серед викликів, які постали на шляху реформування, можемо виокремити такі:

1. Нерівність між регіонами: хоча децентралізація сприяє розвитку місцевих громад, вона також може збільшувати нерівності між більш розвиненими та менш розвиненими регіонами.
2. Неоднаковий рівень кваліфікації місцевих кадрів: децентралізація потребує кваліфікованих кадрів на місцевому рівні для ефективного управління, але не в усіх громадах такі кадри доступні.
3. Фінансування: незважаючи на збільшення фінансової самостійності, деякі місцеві громади можуть зазнавати фінансових труднощів через обмежені доходи та велику кількість завдань. [7]

На жаль, повномасштабне вторгнення РФ на територію України у лютому 2023 року, внесло свої зміни та корективи в усі сфери життя, у тому числі це мало величезний вплив і на процеси реформування. Завдавши непоправних збитків нашій країні, військова агресія призвела до ряду важливих позитивних змін стратегічного характеру. Зокрема, відбулося суттєве підвищення ефективності взаємодії між органами державної влади, керівництвом територіальних громад та представниками громадських і волонтерських організацій. Це призвело до налагодження дієвого механізму економічної підтримки Збройних Сил, успішної релокації частини бізнесу з зони бойових дій та сусідніх територій у західні регіони, а також до проведення евакуації цивільного населення.

Водночас, експертами все частіше обговорюється майбутнє децентралізації та перспективи розвитку територіальних громад у контексті воєнного стану. Особлива увага приділяється збереженню принципу субсидіарності та доцільності надання органам місцевого самоврядування автономії в ухваленні багатьох управлінських рішень. Стосовно цього існують

різноманітні погляди: з одного боку, є аргументи на користь будівництва централізованої владної структури (за аналогією з військовою ієрархією), з іншого – акцентується необхідність збереження реальної самостійності територіальних громад у керуванні власним економічним потенціалом і людським капіталом для максимально ефективного їх використання.

Досвід, набутий Україною під час війни, демонструє очевидну перевагу самоорганізації населення перед централізованим управлінням, зокрема, у економічному плані - наприклад, у контексті налагодження ефективних механізмів волонтерської підтримки Збройних Сил. Отже, можна зазначити, що нинішнім пріоритетом, спрямованим на адаптацію існуючої системи місцевого самоврядування в Україні до умов воєнного часу, повинна стати чітка та послідовна інституціоналізація цієї системи з урахуванням досягнень децентралізації. З іншого боку, спроби «вбудувати» територіальні громади у жорстку вертикаль владної ієрархії можуть призвести до більших проблем, ніж приносити користь, особливо з огляду на перспективи повоєнної відбудови держави.

На думку експертів, вже сьогодні потрібно повернутися до обговорення налагодження ефективної системи розподілу фінансових потоків, які нагромаджуються в місцевих громадах, між тими, які формують дохідну складову місцевих бюджетів, і тими, які спрямовуються до державного бюджету України. Зокрема, варто розглянути можливість, щоб адміністрування перших проводилося самими громадами, подібно до практики в ряді європейських країн, зокрема у Польщі. Це сприятиме створенню більш ефективної системи контролю за сплатою місцевих податків і зборів, а також зменшить можливості нечесних платників ухилятися від оподаткування. Крім того, це збільшить потенціал надходжень до місцевих бюджетів від земельного податку та податку на нерухомість, оскільки органи місцевого самоврядування будуть мотивовані вдосконалювати систему моніторингу відповідних об'єктів оподаткування та збільшувати надходження від них. [1]

Протягом 2023 року Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури України було розроблено план продовження реформи місцевого самоврядування у 2024 -2027 роках з урахуванням умов воєнного часу та наслідків повномасштабної війни.

Наразі, план заходів містить дев'ять конкретних завдань для подальшої реалізації реформ:

- переформатування місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу;
- відновлення діяльності органів місцевого самоврядування (ОМС) та виконавчої влади на деокупованих територіях;
- розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та виконавчої влади за принципом субсидіарності;
- посилення фінансової спроможності ОМС;
- формування професійної конкурентної служби в ОМС;
- створення механізмів для залучення жителів до прийняття управлінських рішень на місцях, розвиток форм прямого народовладдя;
- посилення інституційної спроможності асоціацій ОМС;
- закріплення результатів реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Конституції України.

Нова візія враховує як актуальні виклики повномасштабної війни, так і вимоги до України як кандидата на вступ до ЄС. Завдання були визначені в співпраці з експертним середовищем та представниками ОМС під час низки широких публічних консультацій. Також важливим завданням на шляху до ефективної децентралізації в сучасних умовах є розв'язати спірні питання щодо повноважень ОМС і військових адміністрацій під час воєнного стану та розглянути можливість встановлення механізму відновлення місцевого самоврядування після припинення воєнного стану. Відповідний законопроект вже розроблено, а в майбутньому планується широке обговорення та залучення експертів Ради Європи для його вдосконалення.

Особливу увагу регіонів та громад привертає питання посилення їхньої фінансової спроможності. Це включає надання ОМС повноважень адмініструвати місцеві податки та збори, а також необхідні внесення змін до Податкового кодексу. Важливим є удосконалення механізму зарахування ПДФО до місцевих бюджетів, зокрема через реєстрацію місця проживання особи. Ця ініціатива є об'єктом уваги зокрема Європейської комісії. [9]

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

Децентралізація в Україні є складним та багатогранним процесом, який вимагає постійного вдосконалення та адаптації до змін. Хоча вона вже принесла певні досягнення, важливо продовжувати працювати над вирішенням викликів та впровадженням нових стратегій для максимізації її позитивного впливу на розвиток країни. Невпинна увага до підвищення якості життя громадян, збільшення ефективності управління та забезпечення рівних можливостей для всіх регіонів має залишатися в центрі уваги уряду, місцевих органів влади та громадянського суспільства.

Загалом, ефективність децентралізації в Україні визнається як важливий крок у напрямку побудови сильної та стабільної держави, що ґрунтується на принципах демократії, прозорості та відповідальності. Продовження цього процесу та пошук нових шляхів для забезпечення його успішної реалізації є ключовими завданнями на шляху до подальшого розвитку України у воєнний та повоєнний період.

Література

1. Борщевський В., Матвеев Є., Куропась І., Микита О. Війна. Громади. Децентралізація. Як налагодити ефективне управління громадами в сучасних геополітичних реаліях. [Електронний ресурс]. – URL: <https://www.prostir.ua/?news=vijna-hromady-detsentralizatsiya-yak-nalahodyty-efektyvne-upravlinnya-hromadamy-v-suchasnyh-heopolitychnyh-realiyah>

2. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / відп. ред. Н.Р. Нижник. Київ : Вид-во УАДУ, 1997. С. 16-17
3. Державне управління і менеджмент : навч. посібник у таблицях і схемах / Г.С. Одінцова та ін. за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г.С. Одінцової. Харків : ХарПІ НАДУ. 2002. 492 с.
4. Державне управління та державна служба: словник-довідник / уклад.: О.Ю. Оболенський. Київ :КНЕУ, 2005. С. 111.
5. Колишко Р. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку. *Вісник КНУ*. 2003. Вип. 27. С. 201.
6. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Рішення Кабінету Міністрів України № 333-2014р, 01.04.2014 р. [Електронний ресурс]. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
7. Кравченко О. О., Шпурик Н. Ю. Впровадження реформ для розвитку країни: роль та значення. *Міжнародний науковий журнал "Інтернаука"*. 2023. №7. [Електронний ресурс]. – URL : <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/16832850014148.pdf>
8. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. 2-ге вид., доповн., переробл. Київ : Центр сприяння інституц. розв. держ. служби, 2005. С. 51
9. Реформа децентралізації триває: результати та плани. [Електронний ресурс]. – URL: <http://www.golos.com.ua/article/376929>

References

1. Borshhevskyj, V., Matvyeyev, Ye., Kuropas, I. and Mykyta O. (2022), “War. Communities. Decentralization. How to establish effective management of communities in modern geopolitical realities”, available at: <https://www.prostir.ua/?news=vijna-hromady-detsentralizatsiya-yak-nalahodyty->

efektyvne-upravlinnya-hromadamy-v-suchasnyh-heopolitychnyh-realiyah

(Accessed 4 Marth 2024).

2. Nyzhnyk, K. (1997), *Derzhavne upravlinnya v Ukrayini: centralizaciya i decentralizaciya* [Public administration in Ukraine: centralization and decentralization], NADU, Kharkiv, Ukraine.
3. Odinczova, G.S., Mostovyj, G.I. and Amosov, O.Yu.(2022), *Derzhavne upravlinnya i menedzhment* [Public administration and management], NADU, Kharkiv, Ukraine.
4. Obolenskyj, Yu. (2005), *Derzhavne upravlinnya ta derzhavna sluzhba: slovnyk-dovidnyk* [Public administration and public service: a reference dictionary], KNEU, Kyiv, Ukraine.
5. Kolyshko, R. (2003), “Decentralization of public power: history and modern development trends”, *Visnyk KNU*, vol. 27, p. 201
6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), “The concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (Accessed 10 Marth 2024).
7. Kravchenko, O. O. And Shpuryk, N. Yu.(2023), “Implementation of reforms for the development of the country: role and significance”, *Internauka*, vol. 7, available at: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/16832850014148.pdf> (Accessed 10 Marth 2024).
8. Malynovskyj ,V.Ya. (2005), *Slovnyk terminiv i ponyat z derzhavnogo upravlinnya* [A dictionary of terms and concepts from public administration], Centr spryannya instytucz. rozv. derzh. sluzhby, Kyiv, Ukraine.
10. Golos Ukraynu (2024), “Decentralization reform continues: results and plans”, available at: <http://www.golos.com.ua/article/376929> (Accessed 4 Marth 2024).

Стаття надійшла до редакції 10.05.2024 р.