

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ ТА ЗА ЇЇ МЕЖАМИ: ОРІЄНТИРИ ДЛЯ СИСТЕМИ ЛОКАЛЬНОГО ПОЛІТИЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

### DECENTRALIZATION IN MODERN UKRAINE AND ABROAD: GUIDELINES FOR THE SYSTEM OF LOCAL POLITICAL MANAGEMENT

Хмельников А.О.,  
кандидат політичних наук,  
депутат Дніпровської міської ради

Вивчаються процеси децентралізації в рамках аналізу нового локально-урбаністичного політичного простору. Розглядається специфіка децентралізації в Україні на основі власного досвіду і пріоритетів, а також на основі актуальних світових зразків. Розкривається засоби подолання наслідків існування вертикалі влади, бюрократизації та функціонування адміністративно-командної системи. Встановлюються вимоги до локального політичного менеджменту, які стосуються специфіки прийняття рішень, правил політичної конкуренції, можливостей обговорення інноваційних стратегій розвитку. Обговорюються уявлення про базові умови спроможності локального політичного менеджменту як функціонального виміру для українських політичних громад та політичних спільнот. У статті використані класичні підходи сучасної політичної науки (системний та синергетичний) та методи загальнологічні (аналітичний, синтетичний). З'ясовуються особливості процесів децентралізації як передумови розвитку системи локального політичного менеджменту. Досліджуються концептуальні основи аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду децентралізації політичного спектру для нових територіальних громад. Розкрито основи координації політичних дій різних суб'єктів локального рівня. Виявляється значення консолідованої політичної позиції локальних громад та їх здатність забезпечити позитивний сценарій розвитку. Встановлено специфіку прогнозування подальших подій, здійснювати планування та забезпечувати виконавчої дисципліни. Досліджується ступінь інтегрованості національного і локального політичного менеджменту до загальнодержавної системи державних видатків бюджетних відносин. З'ясовуються ступінь усвідомлення політичними менеджерами локальної спільноти повноважень та завдань різних рівнів влади. Вивчено виклики для політичного розвитку локальних громад, які виникли внаслідок процесів децентралізації та формування власного порядку денного. Зроблено висновок про специфіку політичної ініціативності в контексті інституалізації системи політичного врядування і системи локального політичного режиму.

**Ключові слова:** децентралізація, локальний політичний менеджмент, територіальні громади, локальні політичні еліти, громадське врядування.

The processes of decentralization are studied in the framework of the analysis of the new local-urban political space. The specifics of decentralization in Ukraine are considered on the basis of our own experience and priorities, as well as on the basis of current world standards. Means of overcoming the consequences of the existence of the power vertical, bureaucratization and the functioning of the administrative-command system are revealed. Requirements are set for local political management, which relate to the specifics of decision-making, rules of political competition, opportunities to discuss innovative development strategies. Perceptions of the basic conditions for the capacity of local political management as a functional dimension for Ukrainian political communities and political communities are discussed. The article uses classical approaches of modern political science (systemic and synergetic) and general methods (analytical, synthetic). The peculiarities of decentralization processes as a prerequisite for the development of the local political management system are clarified. The conceptual bases of the analysis of domestic and foreign experience of decentralization of the political spectrum for new territorial communities are investigated. The basics of coordination of political actions of various subjects of local level are opened. The importance of the consolidated political position of local communities and their ability to provide a positive development scenario is revealed. The specifics of forecasting further events, planning and ensuring executive discipline are established. The degree of integration of national and local political management into the national system of public expenditures of budgetary relations is studied. The degree of awareness of political managers of the local community of the powers and tasks of different levels of government is clarified. Challenges for the political development of local communities, which arose as a result of the processes of decentralization and the formation of their own agenda, were studied. The conclusion about the specifics of political initiative in the context of institutionalization of the system of political governance and the system of local political regime is made.

**Key words:** decentralization, local political management, territorial communities, local political elites, public governance.

**Постановка проблеми.** Інституційні передумови розвитку локальної та урбаністичної політики сучасної України вимагають аналізу процесів адміністративно-територіальної перебудови та перетворення відносин між центральними, регіональними та локальними елітами. Процеси децентралізації цікавлять сучасних політологів через необхідність аналізу нового політичного про-

стору, в якому з'являються нові політичні актори та формується новий політичний баланс. В умовах сучасної України здійснюються процеси децентралізації на основі власного досвіду і пріоритетів, а також на основі актуальних світових зразків. Наявна потреба у децентралізації в нашій державі склалися внаслідок специфічних умов урядування, які виникли в пострадянський період. Ними були,

як відомо, формування вертикалі влади, бюрократизація та відновлення адміністративно-командної системи. Водночас зарубіжний досвід децентралізації вказує на необхідність оформлення політичного самовизначення та автономії нових територіальних спільнот. Зазначені громади виникли внаслідок процесів урбанізації, укрупнення міських агломерацій, а також скасування збиткових або малочисельних за населенням населених пунктів, які в минулому мали інфраструктуру та вважалися спроможними поселеннями. За визначенням, політичні імперативи децентралізації формують певні вимоги до локального політичного менеджменту, які стосуються специфіки прийняття рішень, правил політичної конкуренції, можливостей обговорення інноваційних стратегій розвитку тощо. Все це вимагає інституційного аналізу учасників політичного процесу на локальному рівні, виявлення чинників впливу та орієнтирів модернізації публічного врядування. Україна, як вже зазначалося, буде власну модель політичної децентралізації. У зв'язку з цим необхідно сформулювати уявлення про базові умови спроможності локального політичного менеджменту як функціонального виміру для українських політичних громад та політичних спільнот. Також необхідно встановити значення викликів для європейської інтеграції та загроз у контексті російського вторгнення до України.

**Аналіз публікацій.** Інституційні засади локального політичного менеджменту в контексті процесів децентралізації стали предметом розгляду низки вітчизняних дослідників публічного врядування. Зокрема, С. Кіщевський долучився до розгляду процесів оновлення Конституції як завершення революції [3], В. Ковальова проаналізувала заміну держадміністрацій на виконкоми обласних і районних рад у рамках реформи місцевого самоврядування, К. Линьов звертає увагу на розкриття децентралізації та лінійності у державному управлінні [6], Р. Мінченко досліджує проблеми децентралізації державної влади і їх взаємодія з місцевим самоврядуванням в Україні [8], В. Пустовой розкриває зміст категорії централізації та децентралізації державної влади в державознавстві [9]. Водночас існує потреба в фаховому політологічному співвіднесенні проблем децентралізації та становлення політичного менеджменту локальних громад у контексті вітчизняного й зарубіжного досвіду.

**Метою** статті є з'ясування особливостей процесів децентралізації як передумови розвитку системи локального політичного менеджменту. Завданням статті є аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду децентралізації політичного спектру для нових територіальних громад.

#### Основний зміст

Обставини децентралізації покладають на локальний політичний менеджмент низку важ-

ливих функцій. Серед них важливе місце посідає функція координації політичних дій різних суб'єктів локального рівня. Також важливим аспектом є відновлення або встановлення політичної рівноваги на основі співпраці з локальними політичними суб'єктами. Важливим завданням є вихід за межі впливу центральної влади навіть на технічному рівні. Як слушно визначає І. Хожило, «децентралізація управління – характерна ознака становлення і розвитку соціального сектора різних країн на нових демократичних засадах. У більшості розвинених країн процес децентралізації здійснюється трьома взаємодоповнюючими шляхами: активне залучення громадського впливу на розв'язання соціальних проблем (1); посилення ролі місцевих органів управління соціальним сектором у прийнятті відповідних рішень про початок організаційно-економічних змін (2); зростання автономії закладів соціального сектора в управлінні їх фінансовими, матеріальними та кадровими ресурсами» [11, с. 131].

Важливим аспектом розвитком локального політичного менеджменту в умовах децентралізації є підвищення організаційної та інституційної спроможності локальних центрів прийняття рішень. Йдеться про можливість проаналізувати ситуацію, прогнозувати подальші події, здійснювати планування та забезпечувати виконавчу дисципліну. Локальний політичний менеджмент повинен не поступатися, а дечому набувати переваги над керівним центральним менеджментом. І. Хожило справедливо вказує, що «відповідно до теорії державного управління, децентралізація – це такий спосіб територіальної організації влади, згідно з яким держава передає право на прийняття рішень з певних питань або в певній сфері управлінським структурам локального чи регіонального рівня, органам місцевого самоврядування, що перебувають поза системою органів виконавчої влади і є відносно незалежними від неї» [11, с. 132].

Наявність різних моделей децентралізації спонукає до творчості та адаптивності на рівні локального політичного менеджменту. Водночас в умовах політичної трансформації адміністративно-територіальна реформа може здійснюватися як «паліативний» захід. Тобто вона буде спрямована на перерозподіл адміністративних, а не політичних повноважень. Локальний політичний менеджмент повинен «вміти» пристосуватися до такої ситуації. І. Хожило вірно зазначає, що «деконцентрація (адміністративна децентралізація) передбачає перегляд адміністративних обов'язків у рамках існуючої структури центрального уряду; на один чи декілька більш низьких рівнів передаються лише адміністративні, неполітичні повноваження. Це так звана міністерська модель, коли адміністративні обов'язки передаються в місцеві відді-

лення міністерств центрального уряду. Оскільки деконцентрація пов'язана з передачею адміністративних повноважень, а не політичних, тому вона вважається найменш радикальною формою децентралізації. Завдячуючи саме такому її характеру, серед інших форм децентралізації деконцентрація найчастіше і використовується» [11, с. 133].

Сутність перетворення локального політичного менеджменту не буде до кінця зрозумілим, якщо не враховувати питання розподілу ресурсів та принципів державної бюджетної політики. На сучасному етапі вони є визначальними для забезпечення локальних громад належними ресурсами. Водночас кожна держава має свої пріоритети бюджетного фінансування та бюджетних витрат. Це також є принциповим питанням для політичних обговорень всередині громади. Л. Рябушка характеризує результати аналізу показників децентралізації в Україні та підкреслює «існуючі проблеми в розподілі дохідних джерел та видаткових повноважень. Суперечливі питання бюджетного розподілу залишаються основною темою обговорення вітчизняних і зарубіжних економістів-практиків, політиків» [10, с. 127].

Залученість локального політичного менеджменту та питань бюджетування до ресурсного забезпечення громади вимагає чіткого розуміння потреб у фінансуванні. У зв'язку з цим є необхідним фаховий комплексний аналіз всіх життєвих потреб громади. Це стосується проблеми життєдіяльності та подальшого перспективного розвитку. На цій основі лише національний локальний політичний менеджмент може бути інтегрований до загальнодержавної системи державних видатків бюджетних відносин. Л. Рябушка наголошує на «ефективності децентралізації, яка забезпечується вирівнювальною системою міжбюджетних трансфертів, може мати як позитивні, так і негативні наслідки для соціально-економічного розвитку регіонів. Тому система міжбюджетних відносин має втілювати основний принцип – поступовий перехід від бюджетного забезпечення регіонів до бюджетного регулювання та певного ступеня координації податкового потенціалу» [10, с. 127].

Розгляд існуючої системи міжбюджетних відносин як сукупності можливостей для регіонального та локального розвитку вимагає від політичних менеджерів усвідомлення можливостей регіонів та громади. Також необхідним є політичний консенсус стосовно витрат локальних ресурсів. В сучасній Україні лише розвивається культура політичних дискусій на локальному рівні. При цьому завдання соціально-економічного розвитку є нагальними та невідворотними. Л. Рябушка правильно зазначає, що «децентралізація бюджетної системи неможлива без запровадження ефективних заходів соціально-економічного розвитку регіонів, посилення стимулюючої

складової міжбюджетної регуляції в частині підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування до збільшення фінансової самостійності» [10, с. 128].

Досягнення визначених цілей політичного розвитку регіону або локальної спільноти вимагає від політичних менеджерів чіткого усвідомлення повноважень та завдань різних рівнів влади. Ідеться про політичні компетентності, які, з одного боку, потребують реалізації, а з іншого боку вимагають фахової підготовки. В. Бондар важливого значення надає «державно-політичній функції й з точки зору розроблення та здійснення вищими органами державної влади різних заходів, програм і проектів, що стосуються інтересів столиці» [2, с. 36].

Особливий статус окремих населених пунктів та агломерацій також означає питання підготовки та координації менеджерських діяльності. В умовах сучасної України столичний статус Києва впливає на рівень координації та стратегічного планування. Всередині інститутів публічного врядування на локальному рівні необхідним є аналіз специфіки профілю міста або громади в контексті децентралізації. В. Бондар слушно підкреслює, що «розвиток децентралізаційних процесів державно-політичної функції столиці характерний для деяких країн у різних регіонах світу. Причини виникнення цього явища мають індивідуальний характер для окремо взятої країни або групи країн» [2, с. 37].

Розподіл функціональних ролей у контексті державної стратегії соціально-економічного розвитку в сучасній Україні і світі вимагає планування діяльності громади на тривалий період. Це стосується політичного затвердження плану розвитку міст в тому числі у контексті вимог сталого розвитку. Як порівнює В. Бондар, «відповідні децентралізаційні процеси певним чином сприяють формуванню та розвитку в межах території країни двох, а то й більше активних центрів управлінської діяльності, які на конкурентній і разом з тим взаємодоповнюючій основі протистоять один одному» [2, с. 37].

Вимоги прискорення розвитку локальних громад та поселень в умовах глобальної конкуренції також висувають певні виклики щодо спроможності локального політичного менеджменту. В сучасному світі існує тенденція до локалізації глобальних проблем та утверджується висування локальних умов на глобальний рівень. Це може бути шансом для системи локального політичного менеджменту та значною вимогою. В. Бондар резонно стверджує, що «подібна практика за відповідних умов може сприяти також розвитку державності, зміцненню територіальної цілісності країни та прискореному соціально-економічному розвитку внутрішніх регіонів» [2, с. 39].

Принципи локального політичного менеджменту значною мірою піддаються випробуванням у рамках модернізації системи публічного врядування. Також слід вважати за потрібне усунення залишків адміністративно-командного та директивного врядування, які характерні для багатьох трансформаційних країн. Це також вимагає від локального політичного менеджменту значних перетворень на світоглядному, процедурному та виконавчому рівнях. У цьому контексті Т. Личко доречно вказує, що «український досвід формування неокласичних, перехідних моделей місцевого самоврядування засвідчив можливість поєднання елементів старої радянської та нової національної моделі самоврядування» [7, с. 100].

Імперативи європейської інтеграції та залучення зарубіжного досвіду сучасних умовах також вимагають від системи локального політичного менеджменту адаптивності та гнучкості. Якщо говорити про сучасну Україну, то завданням є збереження керованості та виконавської дисципліни. Необхідним є розширення представництва інтересів всередині громади, що відповідає європейським практикам. Т. Личко вірно зазначає, що «в Україні відбувається процес трансформації нової муніципальної системи з чіткою політичною орієнтацією на класичні європейські моделі» [2, с. 100].

Адаптація до європейських практик місцевого самоврядування визначає необхідність постійного моніторингу зміни законодавства ЄС та тенденцій розвитку локального врядування на рівні країн-членів. Зазначене вимагає від локальних політичних менеджерів спроможності сприймати досвід на критичні основи. Т. Личко справедливо акцентує увагу на існуванні «певних фактичних труднощів із запровадженням європейської моделі місцевого самоврядування в Україні. Це пов'язано, наприклад, з порівняно низькою оплатою праці, насамперед, керівників органів місцевого самоврядування, нерозмежованістю об'єктів державної і комунальної власності, недостатнім рівнем муніципальної культури громадян тощо» [7, с. 100].

Таким чином, формування експертної та аналітичної спроможності локального політичного

менеджменту відбувається в умовах внутрішніх та зовнішніх викликів. Принципові засади організації локального політичного врядування зазвичай викладені в національному законодавстві. Водночас досягнення цілей децентралізації вимагає витрат ресурсів та спрямування зусиль. Консолідована позиція локальних громад здатна забезпечити позитивний сценарій розвитку громад.

### Висновки

Таким чином, децентралізація є багатовимірним процесом, який формує нову політичну реальність. Йдеться про появу нових політичних суб'єктів, диференціацію повноважень центру, регіону та громади, появу нових можливостей, реалізації політичних інтересів тощо. Викликом для політичного розвитку локальних громад, які виникли внаслідок процесів децентралізації, є формування власного порядку денного. Він відрізняється від завдань публічного врядування більш високих рівнів територіальної організації. Також слід наголосити на політичній ініціативності, інституалізації системи політичного врядування і системи локального політичного режиму.

Наявність збалансованих відносин між інститутами публічної влади, місцевого самоврядування та громадою забезпечує стабільність та інноваційний розвиток. В умовах, коли соціально-політичні інтереси громади не є адекватним чином представлені, виникають складні конфлікти та протистояння. Значним викликом для громади сучасної України стала вимога публічності для всіх процесів представництва та управління. Вони збільшують відповідальність інститутів політичного менеджменту локальних громад, підвищують рівень уваги виборців до дій влади в міжвиборний період. На часі є необхідність «інвентаризації» політичних можливостей локальних інститутів влади в Україні. Також вимагає оцінки спроможності громадянського суспільства адекватно співпрацювати з владою та висувати конструктивні вимоги. Перспективою подальшого розгляду проблеми, порушеної в даній статті, є аналіз спроможності вітчизняних та зарубіжних локальних політичних еліт.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Белей Л. Децентралізація будить у звичайних громадян відповідальність за свою малу батьківщину. Український тиждень. 2014. № 17–18. С. 38–39.
2. Бондар В. В. Особливості розвитку процесів децентралізації функцій столичного міста. Український географічний журнал. 2012. № 1. С. 35–39.
3. Кіщевський С. Оновлення Конституції як завершення революції. Центр перспективних досліджень. 2015. № 1. С. 169–170.
4. Ковальова В. Реформа місцевого самоврядування: замість держадміністрацій створять виконкоми обласних і районних рад. Урядовий кур'єр. 2015.
5. Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку. Вісник КНУ. Серія «Міжн. відн.». 2015. Вип. 27. С. 198.
6. Линьов К.О. Децентралізація та лінійність у державному управлінні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. К., 2015. 210 с.

7. Личко Т. М. Цінність місцевого самоврядування як демократичної форми децентралізації державно-владних повноважень. Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили]. Сер. : Політологія. 2009. Т. 122, Вип. 109. С. 97-101.

8. Мінченко Р.М. Проблеми децентралізації державної влади і їх взаємодія з місцевим самоврядуванням в Україні. Держава і право. № 39. С. 452.

9. Пустовой В. С. Категорії централізації та децентралізації державної влади в державознавстві. Актуальні проблеми держави і права. 2009. Вип. 49. С. 358-364.

10. Рябушка Л. Б. Децентралізація місцевого самоврядування: проблеми України та зарубіжний досвід. Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України. 2012. Вип. 36. С. 126-138.

11. Хожило І. І. Польський досвід децентралізації управління у соціальній сфері. Вісник Академії митної служби України. Сер. : Державне управління. 2009. № 1. С. 131-138.