

М. Р. Височанський,
головний оперуповноважений, Департамент стратегічних розслідувань,
Національна поліція України, м. Київ
ORCID ID: 0000-0002-6028-2922

DOI: 10.32702/2306-6814.2020.5—6.153

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В РАМКАХ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

М. Vysochanskiy,
chief operating officer, Department of Strategic Investigation of the National Police of Ukraine, Kiev

SEPARATE ASPECTS OF THE POWER DECENTRALIZATION PROCESS IN UKRAINE WITHIN THE STATE REGULATION

У статті проведено аналіз функцій держави перехідного суспільства, які класифіковані залежно від етапу трансформації економічної системи на системо-формівні, системо-стверджувальні та системо-відновлювальні. Системо-формівні функції розглянуто як функції започаткування якісно нової системи, які сформовані відповідно потреб держави та об'єктивно необхідні для її становлення та функціонування. Системо-стверджувальні функції визначено як функції, що спрямовані на формування достатніх умов для фіксування новоствореної системи та не оберненості трансформаційного процесу. Системо-відтворювальними функціями є функції спрямовані на формування умов, що необхідні та достатні для сталого розвитку сформованої системи, а також націлені на її затвердження, зміцнення та розширення. Зазначені функції розглянуто на прикладі процесу децентралізації влади в Україні, що було розпочато з 2014 року, проводиться у два етапи та заплановано відповідно на 2014—2018 та 2019—2021 роки. Одними із причин, які негативно впливають на проведення реформ в Україні, визначені нестача кадрового персоналу; відсутність дієвої програми для виховання (підготовки) кадрів; відтік перспективної молоді за рубіж; низька мотиваційна складова для працівників державної сфери. У статті звернуто увагу на важливість кадрового планування, яке повинно орієнтуватись на реалізацію довгострокової політики держави, зорієнтованої виключно на майбутнє. Проаналізовано діяльність кадрової служби, що спрямована на виконання завдань держави в рамках державного регулювання. Окреслено коло завдань, що виконує кадрова служба. Наголошено, що державний контроль є одним із важливих етапів державного регулювання, який впливає на якість проведення реформ у державі. Так, він має умовно-примусовий характер відносно планування та безпосереднього виконання дій, що пов'язані з регулюванням; що ж до здійснення подальшої оцінки та аналізу дій, контроль є частиною інформаційної бази. Визначено основною метою реформ досягнення сталого розвитку, що водночас може виступати критерієм їх оцінки та ефективності.

The article analyzes the functions of the state of transitional society, which are classified according to the stage of transformation of the economic system into system-forming, system-affirmative and system-restorative. System-forming functions are considered as functions of launching a qualitatively new system, which are formed in accordance with the needs of the state and objectively necessary for its formation and functioning. System-affirmative functions are defined as functions aimed at forming sufficient conditions for fixing a newly created system and not reversing the transformation process. System-reproducing functions are functions aimed at creating conditions that are necessary and sufficient for the sustainable development of the formed system, as well as aimed at its approval, strengthening and expansion. These functions are considered as an example of the process of decentralization of power in Ukraine, which started in 2014, is carried out in two stages and is planned respectively for 2014–2018 and 2019–2021. One of the reasons that negatively influence the reforms in Ukraine is the lack of staff; lack of an effective program for education (training) of personnel; the outflow of prospective young people abroad; low motivational component for public sector employees. The article draws attention to the importance of personnel planning, which should focus on the implementation of a long-term policy of the state, focused solely on the future. The activity of the personnel service aimed at fulfilling the tasks of the state within the framework of state regulation is analyzed. The range of tasks performed by the HR service is outlined. It is emphasized that state control is one of the important stages of state regulation that affects the quality of reforms in the country. Yes, it is conditional on planning and direct implementation of regulatory actions; as for further evaluation and analysis of actions, control is part of the information base. It is defined as the main goal of sustainable development reforms, which can at the same time be a criterion for their evaluation and effectiveness.

Ключові слова: державне регулювання, децентралізація, функції держави, перехідне суспільство, реформи, влада.

Key words: state regulation, decentralization, functions of the state, transitional society, reforms, power.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Процеси реформування в Україні є не достатньо прогнозованими та спланованими, що є наслідком фрагментарного регулювання з боку держави. Відповідно, наявна загроза отримання неочікуваних результатів, що можуть надалі відображати негативну динаміку змін навзаєм очікуваної позитивної. Враховуючи наведене, потребують детальнішого вивчення та аналізу окремі питання, що стосуються державного регулювання під час проведення реформ в Україні, які запропоновано розглянути на прикладі децентралізації влади.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Питання, що стосуються децентралізації та сталого розвитку держави є предметом дослідження вчених економічної спрямованості, а також науковців, які працюють у сфері дослідження державного регулювання та управління. Зокрема окремі аспекти децентралізації в своїх роботах досліджували Т.І. Гладка, Н.Т. Гончарук, Н.В. Корень, Т.І. Куджа, О.Б. Мосій, В.Б. Родченко, О.А. Сороківська, С.М. Серьогін, І.В. Ярошенко.

Увагу проблемам сталого розвитку приділили О.Б. Бабченко, І.К. Бистряков, Б.М. Ільченко, М.І. Зверяков, Л.Ц. Масловська, М.А. Хвесик. Оскільки у статті звернуто увагу на важливість питань кадрового планування під час процесу децентралізації влади, слід зазначити, що проблематику кадрової політики вивчали та аналізували О.В. Банчук-Петросова, М.В. Канавець, В.М. Олуйко, В.С. Фуртатов, О.В. Чумаченко.

МЕТА СТАТТІ

Виявлення та аналіз проблем, що виникають на сучасному етапі в Україні як у державі перехідного суспільства на прикладі процесу децентралізації влади. Визначення значення державного регулювання під час реформ в Україні. Формування пропозицій щодо вдосконалення прогнозування, в тому числі кадрового планування, під час проведення змін у країні в рамках державного регулювання.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Нині свого історичного розвитку Україна перебуває на стадії реформування, саме тому систему виконання

державою своїх функцій слід вважати перехідною. Так, в Україні проводяться реформи правоохоронних органів, судової системи, самоврядування та інші, які безперечно потребують аналізу та ефективної оцінки з метою виявлення їх впливу на розвиток країни загалом. Також про наявність в Україні ознак перехідного суспільства свідчать політичні та кадрові зміни за 2019 рік: обрання президента та Верховної Ради України, формування Кабінету міністрів України під керівництвом О.В. Гончарука; далі — зміна уряду в березні 2020 року та його оголошення Д.А. Шмигалем. Слід звернути увагу, що під час перехідного періоду важливе значення має кадрова політика держави, бо саме від правильного підбору кадрів залежить якість проведення реформ, що надалі визначає якісну динаміку змін внаслідок їх проведення.

Враховуючи наведене, під час переходу суспільства від усталених правил до якісно-нової концепції можливе ускладнення діяльності держави, яке зазвичай характеризується наявністю кризових явищ у економічній та соціальній сферах, а також трансформацією інституціонального середовища, що не завжди відбувається в рамках запланованого процесу.

Для кращого розуміння процесів реформування в державах, розглянемо функції держави перехідного суспільства, які у науковій літературі класифікують залежно від етапу трансформації економічної системи на:

- 1) системо-формувальні функції;
- 2) системо-стверджувальні функції;
- 3) системо-відтворювальні функції [1, с. 305].

Системо-формувальні функції — це функції започаткування якісно нової системи, які сформовані відповідно потреб держави та об'єктивно необхідні для її становлення та функціонування.

Системо-стверджувальні функції — це функції спрямовані на формування достатніх умов для фіксування новоствореної системи та не оберненості трансформаційного процесу.

Системо-відтворювальні функції — це функції спрямовані на формування умов, що необхідні та достатні для сталого розвитку сформованої системи, а також націлені на її затвердження, зміцнення та розширення [1, с. 306—307].

На прикладі проведення децентралізації влади в Україні яскраво проглядаються системо-формувальні, системо-стверджувальні та системо-відтворювальні функції, які саме характеризують перехідну систему у теперішньому суспільстві України.

На першому етапі реалізації системо-формувальних функцій використовується державне прогнозування, що являє собою науково обгрунтоване передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану соціально-економічної та культурної сфер у майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного, соціального і культурного розвитку. Прогноз розвитку є засобом обгрунтування вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття конкретних рішень органами законодавчої та виконавчої влади, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічних і гуманітарних процесів [2].

На сучасному етапі державне регулювання регіонального розвитку продовжується: процес децентралізації влади в Україні триває з 2014 року, дорожня карта якого прописана до 2021 року [3].

Так, децентралізацію проводять в два етапи: 2014—2018 та 2019—2021 роки.

Перший етап децентралізації (2014—2018)

Державна політика України у сфері місцевого самоврядування спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає децентралізацію влади, а саме тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері.

У квітні 2014 року за ініціативи тодішнього Віце-прем'єр-міністра — Міністра регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України Володимира Гройсмана Уряд схвалив основний концептуальний документ — Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Після цього був затверджений План заходів щодо її реалізації, які дали старт реформі.

Надалі були прийняті закони про внесення змін до нормативної бази України. Завдяки цим змінам відбулася фінансова децентралізація:

Так, завдяки Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" розпочато формування спроможного базового рівня місцевого самоврядування, зокрема з 2015 по 2018 роки в Україні було створено 878 об'єднаних територіальних громад.

Згідно з Законом України "Про співробітництво територіальних громад" створено механізми вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо.

Надалі, прийняті закони стосовно розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг, що дозволило делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг, а саме реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємств, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо.

Другий етап децентралізації (2019—2021)

23 січня 2019 року Кабінет Міністрів України ініціював перехід до наступного етапу реформи децентралізації, який передбачає закріплення вже набутих успіхів і формування спроможних громад, зміну територіального устрою на рівні районів та громад, чітке розмежування повноважень та функцій контролю різних рівнів управління, а також розвиток форм місцевої демократії [3].

Також на етапі реалізації системо-формувальних функцій важливе місце займає кадрове планування, а саме механізм реалізації концепції довгострокової, орієнтованої на майбутнє кадрової політики. Результати кадрового планування залежать від внутрішніх і зовнішніх факторів. До внутрішніх належать: аналіз змісту праці; аналіз відносної цінності праці; класи: фіксація посад;

аналіз результатів праці; продуктивність праці; оплата праці. До зовнішніх: вікова структура персоналу; проєкція звільнення і ротації кадрів; програмні цілі організації; бюджет організації; зміни в нормативно-правових актах; ситуація на ринку праці; політичний клімат. Особливого значення сьогодні набув останній фактор, бо діяльність персоналу органів виконавчої влади невіддільна від політичного тиску, лобізму зацікавлених груп та інших впливів і зовнішніх викликів [4, с. 79].

Якщо на етапі втілення системо-формівних функцій держави одне з важливих місць займає кадрове планування, то на наступному етапі, а саме реалізації системо-стверджувальних функцій до цієї діяльності долучається робота кадрової служби як структурного підрозділу органу виконавчої влади, однією з функцій якого є здійснення кадрового менеджменту. Така робота може виконуватись як загалом, враховуючи політичний напрям держави, так і щодо конкретного новоствореного або реформованого органу.

Слід зазначити, що кадрова служба виконує важливі завдання, а саме проводить соціально-психологічну діагностику, аналіз і регулювання групових та особистісних взаємин, стосунків керівника і підлеглих; управляє виробничими і соціальними конфліктами, стресами; здійснює інформаційне забезпечення системи кадрового управління; забезпечує оцінку й добір кандидатів на вакантні посади; врегульовує зайнятість; аналізує кадровий потенціал та потреби в кадрах; проводить кадровий маркетинг; планування і контроль ділової кар'єри. Окрім зазначеного, діяльність кадрової служби спрямована на забезпечення соціально-психологічної адаптації працівників; трудової мотивації; регулювання правових питань трудових відносин; дотримання вимог психо-фізіології, ергономіки та естетики праці.

Підсумовуючи наведене, слід наголосити, що саме кадрова служба зосереджується на аналітичній та організаційній роботі кадрового менеджменту, аналізі ефективності діяльності органу виконавчої влади, його структурних підрозділів, професійної діяльності кожного, прогнозуванні розвитку персоналу, плануванні кар'єри особового складу, забезпеченні навчання та моніторингу ефективності роботи [4, с. 78—79].

Безперечно, що забезпечення проведення реформ у перехідному суспільстві неможливе без державного контролю на регулювання. Слід зазначити, що регуляторний вплив є присутнім у кожній сфері діяльності держави, а тому структурно державне регулювання поділяється на підвиди за критерієм відношення до конкретної діяльності [5, с. 10].

Державний контроль є одним із важливих етапів державного регулювання, якість якого впливає на решту етапів. Так, він має умовно-примусовий характер відносно планування та безпосереднього виконання дій, що пов'язані з регулюванням; що ж до здійснення подальшої оцінки та аналізу дій, контроль є частиною інформаційної бази.

Під поняттям державного регулювання, на нашу думку, слід розуміти діяльність, що застосовується спеціально уповноваженими органами, врегульовану нормами права та спрямовану на забезпечення функціонування держави з урахуванням її цілісності, неподільності,

прав та свобод громадян як найвищих соціальних цінностей. Також слід звернути увагу, що державне регулювання застосовується не тільки в межах виконавчої влади і передбачає не тільки вплив на об'єкти регулювання, а й вплив на суспільне середовище цих об'єктів. Таке середовище означає соціальні процеси та явища, які безпосередньо впливають на стан певного об'єкта управління. Отже, державне регулювання створює умови для діяльності суб'єктів та об'єктів в напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи регулювання в цілому. Причому державне регулювання передбачає декілька варіантів майбутньої діяльності керованих об'єктів, створюючи можливість діяти найбільш ефективно в напрямку досягнення сталого розвитку держави, в тому числі стосовно питань реформованої галузі чи об'єкту.

Зауважимо, що без якісно сформованого правового інституту, а саме правового регулювання, неможливо реалізувати функції держави. Під правовим регулюванням слід розуміти вплив влади на суспільні відносини, який здійснюється державою за допомогою всіх юридичних засобів з метою їх закріплення, упорядкування, розвитку та охорони, спрямований на відображення та узгодження суспільних інтересів задля розвитку основних сфер суспільних відносин. Безперечно правове регулювання безпосередньо пов'язане з правом та забезпечує приведення поведінки людей та їх колективів до вимог правових норм, обмеження поведінки певними дозволами і заборонами.

Завершальним етапом, яким виступає реалізація системо-відтворювальної функції є досягнення сталого розвитку новосформованої системи, що на нашу думку є основною метою під час проведення будь-яких реформ у державі.

Ряд регіонів України можуть обирати стратегії розвитку, орієнтовані на використання нетрадиційних факторів, наприклад, переваг геополітичного або транзитного положення, що передбачають транскордонне співробітництво та створення вільних економічних зон. Відповідно, стратегії регіонального розвитку можуть відрізнятися між собою за пріоритетами. Стратегію розвитку регіонів формують за напрямками вирішення основних проблем на місцях [6, с. 49].

Стосовно питань досягнення сталого розвитку в Україні у літературі визначають позитивні та негативні чинники.

Так, до позитивних чинників відносять вигідне геополітичне розташування на карті транснаціональних транспортно-комунікаційних коридорів; прийнятна транспортно-комунікаційна інфраструктура тощо. Негативними чинниками вважають такі: недосконалість нормативно-правового забезпечення реалізації концепції сталого розвитку; недостатня ефективність існуючого законодавства щодо регулювання складових сталого розвитку тощо [7, с. 105].

Одними із причин, які негативно впливають на проведення реформ в Україні, зокрема стосовно децентралізації влади, на наш погляд, є:

- 1) нестача кадрового персоналу;
- 2) відсутність дієвої програми для виховання (підготовки) кадрів;
- 3) відтік перспективної молоді за рубіж;

4) низька мотиваційна складова для працівників державної сфери.

Зазначені проблемні питання слід вирішувати комплексно, використовуючи вплив державного регулювання. У випадку децентралізації влади, бачимо перерозподіл владних повноважень від центру до регіонів, відповідно наявною стає потреба у підготовці та підвищенні кваліфікації кадрів управлінської сфери на місцях, а також підтримання їх мотиваційної складової стосовно виконуваних ними повноважень.

ВИСНОВКИ

Під час здійснення реформ в Україні, що є свідченням про наявність перехідного періоду, функції держави слід розглядати в світлі трансформації економічної системи як системо-формувальні; системо-стверджувальні; системо-відтворювальні. Результатом реформ повинен бути сталий розвиток діяльності, що реформувалась. Під час проведення реформ слід намагатись ефективно виконати кадрові планування та прогнозування. На державному рівні слід розробити план заходів щодо покращення пошуку, підготовки, підвищення кваліфікації кадрів, які зможуть якісно виконувати роботу як у процесі реформування галузі, так і після завершення проведення змін.

Література:

1. Кундицький О.О. До питання про суть державного регулювання економіки Науковий вісник Національного лісотехнічного університету України. Збірник науково-технічних праць. Вип. 16.2.2006. С. 302—307.
2. Закон України Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України від 23.03.2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14> (дата звернення 12.03.2020).
3. Децентралізація в Україні. Державні сайти України. URL: <https://decentralization.gov.ua/about> (дата звернення 12.03.2020).
4. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. — К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 251 с.
5. Щербина В. Поняття та види засобів державного регулювання господарської діяльності. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 94/2012. С. 10—15.
6. Масловська Л.Ц. Сталий розвиток продуктивних сил регіонів: теорія, методологія, практика: Монографія. — К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2003. 366 с.
7. Бурик З.М. Проблеми та потенціал державного регулювання сталого розвитку України. Інвестиції: практика та досвід. № 5. 2018. С. 104—108.

References:

1. Kunditskiy, O.O. (2006), "To the question of the essence of state regulation of the economy", *Naukovij visnik Naczi`onal`nogo li`sotekhnichnogo uni`versitetu Ukrayini. Zbi`rnik naukovu-tekhni`chnikh prac`*, vol. 16.2.2006, pp. 302-307.
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2000), *The Law of Ukraine "On State Forecasting and Development of Programs of Economic and Social Development of*

Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14> (Accessed 25 Feb 2020).

3. State Sites of Ukraine (2020), "Decentralization in Ukraine", available at: <https://decentralization.gov.ua/about> (Accessed 25 Feb 2020).

4. Malinovsky, V. Ya. (2005), *Slovnnyk terminiv i poniat' z derzhavnoho upravlinnia* [Dictionary of Terms and Concepts of Public Administration], Tsentri spryannia instytutsijnomu rozvytku derzhavnoi sluzhby, Kyiv, Ukraine.

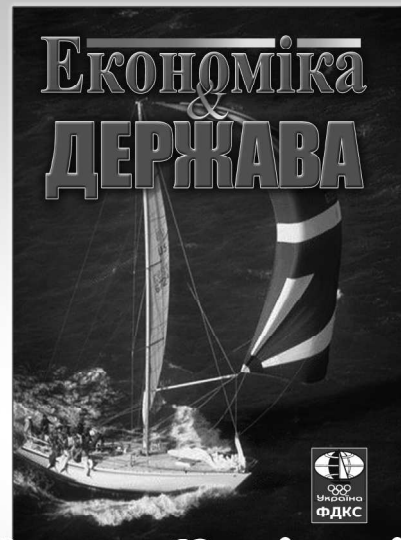
5. Scherbina, V. (2012), "Definitions and types of means of state regulation of economic activity", *Visnyk Kyivs'koho natsional'noho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Yurydychni nauky*, vol. 94, pp. 10—15.

6. Maslovskaya, L.C. (2003), *Stalij rozvytok produktyvnykh syl rehioniv: teoriia, metodolohiia, praktyka* [Sustainable development of productive forces of regions: theory, methodology, practice], Kyiv. nats. torh.-ekon. un-t, Kyiv, Ukraine.

7. Buryk, Z.M. (2018), "Problems and potential of state regulation of sustainable development of Ukraine" *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 5, pp. 104—108.

Стаття надійшла до редакції 02.03.2020 р.

Науково-практичний журнал «ЕКОНОМІКА ТА ДЕРЖАВА»



Передплатний індекс: 01751

Виходить 12 разів на рік

**наукове фахове видання України
З ПИТАНЬ ЕКОНОМІКИ**

(Категорія «Б»)

Наказ Міністерства освіти і науки України від 28.12.2019 №1643

Спеціальності — **051, 071, 072, 073, 075, 076, 292.**

www.economy.in.ua

e-mail: economy_2008@ukr.net

тел.: (044) 223-26-28

(044) 458-10-73