

**УДК: 351**

***Карташов Є. Г.,***

*завідувач кафедри управління проектами та загальнофахових дисциплін*

*Навчально-наукового інституту менеджменту та психології*

*ДВНЗ «Університет менеджменту освіти»,  
доктор наук з державного управління (м. Київ,  
Україна)*

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ, ОСВІТИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ  
РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНИХ СТРАТЕГІЙ (НА ПРИКЛАДІ  
КИЇВСЬКОЇ ОБЛАСТІ, УКРАЇНА, ТА МАЗОВЕЦЬКОГО  
ВОЄВОДСТВА, ПОЛЬЩА)**

**Анотація.** *У статті проаналізовано теоретичні аспекти децентралізації влади, освіти, обґрунтовано перспективи розвитку регіональних стратегій. Доводиться важливість запровадження реформи з децентралізації влади в умовах соціально-політичних трансформацій в Україні. Аналізується законодавча база для проведення реформи з децентралізації влади. На прикладі Київської області та Мазовецького воєводства досліджуються процеси впровадження реформ щодо децентралізації влади в Україні.*

**Ключові слова:** *децентралізація, децентралізація влади, соціально-політичні трансформації, держава, громадянське суспільство, регіональне самоврядування, стратегія розвитку.*

***Карташов Е. Г.,***

*заведующий кафедрой управления проектами и общепрофессиональных дисциплин*

*Учебно-научного института менеджмента и психологии*

*ГВУЗ «Университет менеджмента образования», доктор наук по государственному управлению (г. Киев, Украина)*

**ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ВЛАСТИ, ОБРАЗОВАНИЯ, И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ (НА ПРИМЕРЕ КИЕВСКОЙ ОБЛАСТИ, УКРАИНА, И МАЗОВЕЦКОГО ВОЕВОДСТВА, ПОЛЬША)**

*Аннотация. В статье проанализированы теоретические аспекты децентрализации власти, образования, обоснованы перспективы развития региональных стратегий. Доказывается важность внедрения реформы по децентрализации власти в условиях социально-политических трансформаций в Украине. Анализируется законодательная база для проведения реформы по децентрализации власти. На примере Киевской области и Мазовецкого воеводства исследуются процессы реформ по децентрализации власти в Украине.*

**Ключевые слова:** *децентрализация, децентрализация власти, социально-политические трансформации, государство, гражданское общество, региональное самоуправление, стратегия развития.*

***Kartashov E. G.***

*Head of the Department of Project Management and General Professional*

*Disciplines of the Educational-Scientific  
Institute of Management and Psychology  
of the GVUZ "University of Management  
Education", Doctor of Science in Public  
Administration (Kiev, Ukraine)*

**DECENTRALIZATION OF THE GOVERNMENT, EDUCATION  
AND PROSPECTS OF REGIONAL STRATEGY DEVELOPMENT (IN  
THE EXAMPLE OF KIEV REGION, UKRAINE, AND MASOVETSKIY  
FAMILY, POLAND)**

**Abstract.** *The article analyzes the theoretical aspects of the decentralization of power and education and justifies the prospects for the development of regional strategies. The importance of introducing a reform of decentralization of power in the conditions of socio-political transformations in Ukraine proves to be significant. The legislative framework for the decentralization of power reform is analyzed. On the example of the Kyiv region and the Mazovia Voivodship, the processes of implementation of reforms concerning decentralization of power in Ukraine are researched.*

**Key words:** *decentralization, decentralization of power, socio-political transformations, state, civil society, regional self-government, development strategy.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** На сучасному етапі розвитку України як демократичної правової держави важливу роль відіграє запровадження реформи з децентралізації влади, яка полягає в утвердженні демократичного управління, передачі владних повноважень територіальним органам, забезпеченні широкої участі громадян в управлінні справами держави й суспільства в цілому. Проблема децентралізації нині є досить

актуальною, що широко обговорюється в наукових колах, експертами та громадськістю.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вивченню теоретичних і практичних питань децентралізації влади, розвитку місцевого самоврядування приділяють увагу у своїх працях В. Авер'янов, В. Бакуменко, О. Бориславська, М. Братковський, І. Грицяк, В. Гройсман, Б. Данилишин, А. Лелеченко, В. Мамонова, О. Скрипнюк, І. Цурканова та ін. Проте, незважаючи на низку наукових розвідок, це питання залишається досить актуальним і потребує докорінних досліджень.

**Мета статті.** На прикладі Київської області та Мазовецького воєводства дослідити процеси впровадження реформ щодо децентралізації влади в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість з них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власними завданнями та повноваженнями органів нижчого рівня<sup>1</sup>.

Основна ідея децентралізації – передача повноважень і ресурсів із центру на місця для того, щоб усі питання щодо найголовніших послуг, які влада повинна надавати своїм громадянам (в освіті, у первинній медицині, архітектурі, будівництві, дорожньому господарстві), вирішувалися на місцевому рівні.

Децентралізація ставить за мету «підвищення ефективності роботи державного механізму й активізації розвитку регіонів і муніципій на засадах демократії, а показниками такої ефективності й активізації є повноцінне

---

<sup>1</sup> Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – Київ: ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с. – Режим доступу:  
[http://despro.org.ua/media/upload/decentral\\_zac\\_ua\\_publ\\_chno\\_vladi\\_dosv\\_d\\_evropeyskih\\_derzhav\\_ta\\_perspektivi\\_ukra\\_ni\(2\).pd](http://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ua_publ_chno_vladi_dosv_d_evropeyskih_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni(2).pd)

забезпечення прав, законних інтересів та обов'язків місцевого населення, структурованого в комунально-муніципальні та регіональні колективи, а також органи територіальної самоорганізації»<sup>2</sup>. Розрізняють два типи децентралізації: адміністративний (бюрократичний) і демократичний. Адміністративна децентралізація означає розширення компетенції місцевих адміністративних органів, які діють у межах цієї компетенції самостійно і до певної міри незалежно від центральної влади. Демократична децентралізація передбачає створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, коли місцеві справи вирішуються не представниками центрального уряду, а особами, обраними місцевим населенням<sup>3</sup>. Обидва варіанти децентралізації обговорюються в наукових колах, серед політиків, експертів, громадськості, але просування цього процесу в нашій країні відбувалося досить повільно. У деякій мірі це пояснюється тим, що, по-перше, Україна є державою унітарною, а це передбачає централізацію всієї системи державного управління. По-друге, обмеженістю прописаних повноважень місцевих органів у законодавчих документах. По-третє, низькою активністю громадськості у процесах демократизації суспільства. Беззаперечним є те, що децентралізація є однією з форм розвитку демократії, що дає змогу за умови збереження єдності держави та її інститутів, розширити місцеве самоврядування, активізувати населення для забезпечення власних потреб та інтересів, звузити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей

---

<sup>2</sup> Гамбург Л. С Теоретичні питання децентралізації державної влади в системі публічної влади унітарної держави [Електронний ресурс] / Л. С. Гамбург // Вісник Запорізького національного університету. – 2014. – № 4 (I). – С. 134–145. – Режим доступу : <http://law.journalsofznu.zp.ua/archive/visnik-4-2014-1/20.pdf>

<sup>3</sup> Політологічний енциклопедичний словник / [відп. ред. Шемшученко Ю. С, упоряд. Горбатенко В. П.]. – 2-ге вид., доповн. і перероб. – К.: Генеза, 2004. – 735 с.

вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави й платників податків на утримання держапарату<sup>4</sup>.

Перші реальні кроки у напрямі децентралізації влади в Україні було зроблено на початку 2000-х років, коли було ухвалено Концепцію державної регіональної політики, Закон «Про стимулювання розвитку регіонів», зроблено спробу реалізації адміністративно-територіальної реформи в 2005 р. Вагомим кроком у цьому напрямі мало б стати внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади у 2015 р. Однак сьогодні децентралізаційна реформа проявляється у процесах об'єднання територіальних громад та регіональній політиці.

Значно більшого успіху у цій сфері досягла Польща, яка ще 5 червня 1998 р. ухвалила закон про воєводське самоврядування, а 6 грудня 2006 р. – про засади здійснення політики розвитку. Згідно зі ст. 11 закону 1998 р., за політику регіонального розвитку відповідає орган самоврядування воєводства, який під час розроблення стратегії розвитку, а також у процесі її реалізації співпрацює з органами місцевого самоврядування, профспілками, органами виконавчої влади (воєводою) та іншими воєводствами, неурядовими організаціями, науково-дослідницькими установами. Стратегія розвитку воєводства повинна відповідати плану просторового розвитку воєводства, середньостроковій стратегії розвитку країни, враховувати положення державної стратегії регіонального розвитку і нормативно-правових документів ЄС, зокрема Стратегії «Європа 2020».

Порівняння стратегій двох ключових регіонів України та Польщі дасть змогу з'ясувати особливості стратегічних підходів до розвитку регіонів та їх повноваження у цій сфері.

---

<sup>4</sup> Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика [Електронний ресурс] / О. Скрипнюк // Віче : громадсько-політичний і теоретичний журнал. – 2015. – № 12. – С. 22–24. – Режим доступу : [www.viche.info](http://www.viche.info)

Київська область є одним із найбільших регіонів України, займає площу 28,1 тис. кв. км (без Києва), що становить 4,7 % площі країни, і посідає восьме місце за розміром серед інших регіонів України. За обсягами валового регіонального продукту (ВРП), який у 2012 р. становив 4,8 % ВВП, вона належить до п'ятірки економічно розвинутих регіонів України (після міста Києва (18,9 %), Донецької (11,7 %), Дніпропетровської (10,1 %) та Харківської областей (5,6 %)). Натомість Мазовецьке воєводство є найбільшим за площею (11 % території країни) та найкраще економічно розвиненим регіоном у Польщі, який найшвидше наближається до показників найзаможніших регіонів ЄС. Частка воєводства разом зі столицею Варшавою у ВВП країни в 2010 р. становила 22,3 %.

Насамперед, звернімо увагу на часові горизонти регіональних стратегій. Стратегію розвитку Київської області на період до 2020 р.<sup>5</sup> було розроблено на основі Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів», з урахуванням Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 р., й ухвалено наприкінці 2014 р. Для Київської області стратегічні цілі було визначено в найзагальніших рисах на сім років, щоб створити основу для трирічних циклів реалізації та позбутися необхідності повторення процесу розроблення стратегії в проміжний період, а також для перевірки життєздатності планів у довгостроковій перспективі. У Польщі часовий горизонт стратегії визначається межами середньострокової стратегії розвитку держави, але за потреби врахування місцевих особливостей він може бути розширений. Актуалізовану Стратегію розвитку Мазовецького воєводства під назвою «Інноваційне Мазовше» [2] терміном до 2030 р. у Польщі було ухвалено в 2013 р.

---

<sup>5</sup> Стратегія розвитку Київської області на період до 2020 року; Рішення Київської обласної ради шостого скликання від 4 грудня 2014 року № 856-44-VI

Також варто звернути увагу на комплексність польського підходу: стратегія передбачає заходи розвитку як столиці – Варшави, так і решти території Мазовецького воєводства. Водночас в Україні Київ має власну стратегію розвитку до 2025 року<sup>6</sup>, ухвалену у 2012 р. Очевидно, що за такого підходу нерівномірності у соціально-економічному розвитку столиці та прилеглих районів, у яких проживає значна частина осіб, які працюють у Києві і сплачують податки до його бюджету, будуть лише поглиблюватися.

Стратегія розвитку Київської області містить досить поетичне визначення бачення стратегічного розвитку регіону: «Київщина – це край, де поєднані стародавня культура та модерні технології, де серед перлин природи стоять рукотворні пам'ятки, де старість і молодість разом дивляться у майбутнє, де розвинута економіка прокладає шлях України до Європи».

Документ визначає три стратегічних цілі, кожна з яких містить пояснення щодо очікуваних результатів та індикатори для оцінювання ступеня їх реалізації. Перша передбачає стійке економічне зростання на основі інноваційного розвитку багатогалузевої економіки за рахунок: створення нових та модернізації наявних галузей економіки; зростання конкурентоспроможності економіки периферійних районів; створення умов для пріоритетного розвитку малого та середнього підприємництва; розвиток туристичного потенціалу. Друга ціль – висока якість життя людини – досягається за допомогою збереження навколишнього природного середовища; підготовки населення до життя та діяльності в умовах економіки, що змінюється; забезпечення здорового способу життя людини; забезпечення населення якісними житлово-комунальними послугами; розвитку культурного і духовного середовища, забезпечення патріотичного

---

<sup>6</sup> Про затвердження Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року; Рішення Київської міської ради від 15 грудня 2012 року № 824/7060. URL: <http://kievcity.gov.ua/upload/a/strategy2025.pdf> (дата звернення: 01.04.2016).



виховання населення. Третя стратегічна ціль передбачає збереження та розвиток територій завдяки підвищенню рівня зайнятості сільського населення; комплексному розвитку територій в інтересах територіальних громад; відродженню економіки територій північної Київщини, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

В актуалізованій Стратегії розвитку Мазовецького воєводства зазначено, що основною проблемою регіону є значні відмінності у розвитку столиці та периферійних територій. Згідно з класифікацією ОЕСР, воєводство характеризується найбільшими диспропорціями у розвитку територій регіону в Європі після Лондона. Відповідно основною ціллю Стратегії визначено забезпечення територіальної однорідності, що розуміється як зменшення диспропорцій розвитку у воєводстві та зростання значення Варшави в Європі, що у підсумку поліпшують якість життя мешканців. Як вважають розробники, до 2030 р. воєводство має стати «однорідним, конкурентоздатним, інноваційним регіоном з високими темпами економічного розвитку і дуже добрими умовами життя мешканців». Тобто бачення перспективи є досить прагматичним. Досягати ця ціль буде у таких шести вимірах: 1) промисловість, 2) економіка, 3) транспорт, 4) суспільство, 5) навколишнє середовище й енергетика, 6) культура і спадщина.

Що стосується стратегічного інструментарію, то перевагою польського документа є: а) SWOT-аналіз сильних і слабких аспектів регіону; б) розгляд чотирьох імовірних сценаріїв розвитку. Реалізація їх залежатиме від соціально-економічної ситуації (рівня конкурентоспроможності, можливостей для проведення активної політики розвитку, доступних джерел фінансування). Це, зокрема, такі ймовірні сценарії: I) підтримка конкуренції, II) зрівноважений розвиток, III) вирівнювання диспропорцій, IV) кризовий сценарій, поява якого можлива під впливом внутрішніх і зовнішніх чинників.

В основу Стратегії було покладено другий сценарій, а пріоритетним завданням визначено розвиток експортно-орієнтованої промисловості з використанням передових технологій, а також розвиток переробки сільськогосподарської продукції. При цьому слід досягнути трьох стратегічних цілей – зростання конкурентоздатності регіону завдяки розвитку економічної діяльності та запозиченню і використанню нових технологій; поліпшення доступності, збільшення однорідності територіального і просторового розвитку; поліпшення якості життя, використання людського і соціального капіталу для створення сучасної економіки.

У країнах Європи історично склалися різні моделі управління освітою. Навіть в умовах зближення політики в межах Європейського Союзу освітні системи залишаються унікальними у кожній країні з різним ступенем централізації/децентралізації управління й фінансування сфери освіти.

Унаслідок реформи державного управління та реформи освіти Польщі, на центральному рівні тільки розробляється та реалізується національна освітня політика, тоді як функції управління освітою, школами, дитячими садочками та іншими навчальними закладами делеговано гміні та повіту. Воєводства управляють лише школами, що працюють на надрегіональному рівні.

Напрями реалізації політики детально розписано і в територіальному розрізі: чітко визначено заходи, які буде реалізовано у містах (Варшаві й інших урбаністичних одиницях) та у селах. Деталізованість польської стратегії проявляється і в тому, що в ній виділено території стратегічного втручання, в яких є проблеми, що можуть стати на перешкоді розвитку регіону, а як полюс зростання розглядається Варшава. У Стратегії Мазовецького воєводства також окремий розділ відведено міжнародному співробітництву й аналізу фінансових меж її реалізації.

**Висновки.** Деталізованість стратегії розвитку Мазовецького воєводства свідчить про більший ступінь децентралізації у країні завдяки майже 20-річному досвіду регіонального самоврядування та членстві в ЄС. Незважаючи на ґрунтовний аналіз особливостей Київської області, стратегія її розвитку є, радше, переліком загальних принципів, ніж керівництвом до дії, оскільки її реалізація значною мірою залежатиме від фінансування з боку держави, яка робить лише перші кроки у формуванні спроможних громад на місцевому та регіональному рівнях. Тож нам в Україні треба вчитися не тільки на власних помилках, а й на чужих здобутках.