

УДК 352.07 (477)

DOI <https://doi.org/10.30970/PPS.2021.34.18>

## КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ВИМІР ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

**Алла Бортнікова**

*orcid.org/0000-0002-8132-1935*

*Волинський національний університет імені Лесі Українки,*

*кафедра всесвітньої історії*

*пр. Воли, 13, 43025, м. Луцьк, Україна*

Децентралізація є однією із форм розвитку демократії, що дає змогу розширити можливості місцевого самоврядування, активізувати населення на вирішення власних потреб та інтересів, звужити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив саморегулюючими механізмами, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави і платників податків на утримання державного апарату та його інститутів тощо. Питання децентралізації проаналізовано в контексті теоретичних концептів «центр-периферія», у витоків якої стояли такі західні дослідники, як І. Валерстайн, Ш. Айзенштадт, Дж. Фрідмен, Е. Шилз та ін. (інноваційна концепція, управлінська концепція, соціально-економічна концепція, теорія «внутрішнього колоніалізму»). Розглянуто також нормативну модель ефективного муніципального управління в умовах демократичної системи влади. Органічною складовою частиною децентралізації виступає принцип субсидіарності, коли значна частка повноважень передається від державних органів на рівень виконавчих структур територіальних громад із відповідним закріпленням достатніх фінансових ресурсів. Окрім того, децентралізацію є сенс розглядати як процес оптимізації мережі інституцій соціальної сфери, наслідком якого є підвищення ефективності та якості адміністративних та інших послуг, що надаються населенню в межах гарантій держави щодо безпеки, соціального обслуговування, освіти, охорони здоров'я тощо. Процеси децентралізації мають супроводжуватися певним рівнем публічності та відкритості влади. Діяльність органів публічного управління в цьому аспекті реалізується в кількох напрямках: прозорості у прийнятті рішень, підконтрольності та підзвітності органів влади територіальній громаді, організації максимальної зручності й доступності населення до послуг виконавчих органів і структур влади.

*Ключові слова:* Україна, державна влада, місцеве самоврядування, децентралізація, адміністративно-територіальна реформа, концептуальна модель децентралізації.

Реформа місцевого самоврядування і територіальної організації влади, що відбувається нині у всіх регіонах країни, вписується в парадигму демократичного транзиту України, початок якого пов'язують із лібералізацією радянського режиму і відмовою КППС від монополії на політичну владу. В Україні надзвичайної актуальності набула проблема реформування місцевого самоврядування на базі демократичної трансформації політичної системи й децентралізації влади, оскільки від успішної реалізації зазначеної реформи залежить доля людей, що проживають у різних куточках країни, прагнуть стати справжніми господарями у своїх територіальних громадах. Із прийняттям Концепції реформування місцевого самоврядування та організації територіальної влади в Україні розпочалися реальні кроки щодо здійснення процесів децентралізації. Комплексний характер реформи передбачає унормування відносин не лише між центром і регіонами в контексті підвищення ролі та значення територіальних громад, а й перетворення їх на справжні осередки місцевої демократії. Водночас на процес демократичного унормування місцевого самоврядування в Україні вагомий вплив справляють розстановка політичних сил і зміст політичної боротьби у колі правлячих еліт.

**Метою статті** є розкриття окремих аспектів концептуального виміру процесів децентралізації в умовах здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Після прийняття у квітні 2014 р. програмного документа – «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» спостерігається активізація наукових досліджень теоретичного і практично-політичного аспектів децентралізації. Помітним явищем у сфері наукового осмислення проблем місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації став вихід двох фундаментальних праць – монографій за редакцією проф. Р. Плюща: «Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні» (2016) і «Місцеве самоврядування в Україні: євроінтеграційний шлях» (2016) [1; 2]. Автори означених видань розкривають питання теорії і практики місцевого самоврядування, досліджують перспективи розвитку цього інституту народовладдя в Україні. Вони порушують такі важливі теми, як екологія місцевого самоврядування, трансформація публічної влади на рівні територіальних громад, процеси децентралізації як основа місцевого самоврядування, механізми та інструменти децентралізації влади на сучасному етапі, механізми формування та реалізації державної регуляторної політики та ін. Важливе теоретико-методологічне значення має розкриття авторами поняття «місія місцевої влади». На їхнє переконання, для успішного процесу місцевого розвитку необхідна координація дій усіх зацікавлених політичних, економічних і суспільних сил конкретної громади. У забезпеченні такої координації й полягає місія місцевої влади. Політична складова частини цієї місії – ухвалення популярних рішень, де критерій істини – відповідність бажанням населення. Адміністративна складова частини місії органів місцевого самоврядування – ухвалення ефективних рішень [2, с. 260].

Варта уваги монографія С. Романюка «Децентралізація: теорія та практика застосування» (2018). У книзі розглянуто вплив децентралізації на місцевий та регіональний розвиток, а також наявні підходи щодо вимірювання рівня децентралізації. На справедливе твердження автора, децентралізація краще усвідомлюється як розподіл повноважень на всіх територіальних рівнях влади, а централізація уособлює концентрацію повноважень на певному конкретному територіальному рівні – від місцевого до глобального. Фактично має йтися про пошук певного балансу повноважень між різними територіальними рівнями центральної, місцевої влади та органами місцевого самоврядування, який має бути витриманий для найбільш ефективного й справедливого забезпечення доступу громадян, юридичних осіб до різноманітних публічних послуг [3, с. 5].

У низці статей останнього часу вітчизняні автори С. Болдарев і Т. Стешенко, В. Величко, О. Нижник, Т. Тарасенко та інші порушили актуальні питання політики демократизації і децентралізації в їх теоретичному, політико-правовому, практично-політичному, міжнародному тощо аспектах [4; 5; 6; 7]. Водночас потребують подальшого опрацювання питання концептуального визначення моделей децентралізації, її наслідків у питаннях забезпечення ефективної роботи органів місцевого самоврядування у процесі реалізації завдань адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Сутність процесу децентралізації полягає в переданні повноважень із центру на місце. Причому не лише повноважень, а й ресурсів, можливостей, інструментів і послуг для того, щоб бути наближеними до громадян й управляти цими процесами знизу. Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає децентралізацію як систему управління, за якою «частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; розширення прав низових органів управління; <...> скасування або послаблення централізації» [8, с. 290]. За іншим визначенням, децентралізація – це спосіб територіальної організації влади, за якого держава передає право на прийняття

рішень із визначених питань або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не входять у систему виконавчої влади і є порівняно незалежними від неї [9, с. 88].

Евристичний потенціал поняття «децентралізація» полягає в тому, що воно показує характер взаємовідносин між центром і регіонами в окремо взятій країні на різних етапах історичного розвитку а, відповідно, визначає тип її політико-правової системи, рівень демократизму тощо. На твердження вітчизняних учених, питання децентралізації доцільно розглядати в контексті теоретичних концептів «центр-периферія», у витоків якої стояли такі західні дослідники, як І. Валерстайн, Ш. Айзенштадт, Дж. Фрідмен, Е. Шилз та ін. Підхід до зазначеної проблеми з погляду центр-периферійних відносин передбачає сприйняття державного простору як специфічної комунікативної мережі, пов'язаної з управлінням, рухом фінансових коштів та формуванням політичної волі. Чим вагомішим буде центр, тим більшу кількість матеріальних, інтелектуальних та ін. ресурсів він акумулюватиме навколо себе, тим більш значущим він буде в ухваленні управлінських, внутрішньо-та зовнішньополітичних рішень.

Для вивчення процесів розвитку інститутів місцевого самоврядування в місті на засадах децентралізації і зростання їх політичної суб'єктності найбільш придатні такі типи концепцій «центр-периферія»:

1) *інноваційна концепція*. Центр асоціюється з місцем, де або відбувається вироблення власних інновацій, або транслюється їх запозичення ззовні. Периферія або приймає інновації зі значним запізненням, або зовсім їх відкидає;

2) *управлінська концепція*. Функції управління розподіляються територіально нерівномірно. У просторі, отже, яскраво виражені відносини панування-підкорення: одні території і центри управляють, інші – підкорюються. Центр асоціюється з місцем, з якого здійснюється управління політичними процесами. Існує формальна управлінська структура: кожна держава має столицю, адміністративні центри районів та підпорядковану «провінцію», тобто периферію;

3) *соціально-економічна концепція*. Економічно більш розвинений центр протиставляється менш розвиненій периферії;

4) *теорія «внутрішнього колоніалізму»* характеризує політичну ієрархію територій у складі держави як таку, що визначається економічною нерівністю. Для периферії характерна орієнтація на виробництво сировини, місцеву робочу силу з низьким рівнем кваліфікації. Водночас центр бере на себе завдання перероблення сировини, навчання фахівців та ін. [10, с. 299].

Соціально-економічні й суспільно-політичні відносини, що склалися в Україні між центром і регіонами формуються в межах «управлінської» концепції, коли завдяки надлишковій централізації політичної волі, столиця й регіональні центри перебирають на себе левову частку владних повноважень. Уособленням такої неефективної і несправедливої політичної системи є обласні та районні адміністрації, які фактично підпорядковуються Президентові України та його Адміністрації. Натомість за такої системи органи місцевого самоврядування не здатні виконувати функції повноправних господарів на місцях. Реформа місцевого самоврядування на засадах децентралізації має зламати таку практику й перейти на новий, більш демократичний рівень відносин між центром, регіональними й територіальними спільнотами та їх органами публічної влади.

Для того, щоб оцінювати реальність демократичних змін у муніципальному управлінні, що сприяють його ефективності, мають існувати певна «модель», «еталон» або «стандарт», до якого мають прагнути інститути міської влади й територіальні громади.

Таким зразком є нормативна модель ефективного муніципального управління в умовах демократичної системи влади, що її пропонують вітчизняні вчені. До складу зазначеної моделі входить:

- надання якісних послуг населенню;
- орієнтація міської політики на потреби населення;
- економічний розвиток міста;
- автономність і незалежність муніципальних влад від федерального уряду в питаннях економічного і соціального розвитку територій;
- зростання якості життя населення, розвиток соціальної сфери;
- активна участь депутатів у виробленні і реалізації міської політики;
- лідерство, що базується на чітко визначених завданнях і процедурах, формально визнаній владній позиції, що спирається на довіру й підтримку персоналу;
- спільна участь усіх зацікавлених сторін в управлінні;
- законність усіх дій;
- прозорість і публічність системи управління;
- цілісність інституційної структури управління та ін. [11, с. 315–316].

У реформуванні місцевого самоврядування на засадах децентралізації територіальним громадам належить роль базових елементів, а центральні органи влади мають докладати максимум зусиль для перетворення цих громад на повноправні суб'єкти суспільно-політичних відносин. Водночас посилення дієздатності громад передбачає не лише надання додаткових повноважень органам місцевого самоврядування та фінансову децентралізацію, а й всебічний розвиток місцевої демократії. Тому особливої важливості набуває політика впровадження механізмів демократії участі на місцевому рівні, які надають членам територіальних громад реальну змогу впливати на вирішення місцевих проблем.

Якщо децентралізація є принципом демократичного реформування, то адміністративно-територіальна реформа – її інструментом. Проблема децентралізації влади нині розглядається в контексті завдань «Концепції місцевого самоврядування та реформування територіальної влади в Україні»: забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються органами виконавчої влади; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності; розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади; запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг; максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя; вдосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади [12].

Органічною складовою частиною процесу децентралізації є реалізація принципу субсидіарності. Він як соціально-етичний і громадсько-політичний принцип, з одного боку, сприяє розвитку індивідуальних здібностей, самовизначенню та особистій відповідальності, з іншого – забезпечує право нижчих одиниць на першочергову дію в місцевих справах порівняно з вищими. Дія принципу субсидіарності поширюється й на органи влади різних рівнів, й на інститути громадянського суспільства, і на окремих індивідів [13, с. 8]. Як ідеться у ч. 34 і 35 Європейської хартії міст II (Маніфест нової урбаністики), принцип субсидіарності «не має зависати в просторі між державою і місцевим органом, а надихати

і розподіляти відповідальності між різними рівнями територіальних органів і усередині самих територій. <...> загальний принцип розподілу повноважень в області публічного управління в наших містах має ґрунтуватися на постійному прагненні забезпечити максимальну близькість до городянина-громадянина. Цей принцип має застосовуватися, наприклад, як на широких міських надкомунальних просторах, так і на внутрішньокомунальних територіях (кварталах, округах, районах), які також повинні мати виборні збори, бюджет і повноваження на місцях» [14, с. 5]. Отже, принцип субсидіарності значною мірою пов'язаний із розподілом повноважень і децентралізацією.

Запровадження децентралізації супроводжується значними ризиками, що вимагає виважених кроків до її реалізації. Так, Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України в аналітичній записці «Очікувані ризики у процесі децентралізації» накреслив низку застережень, що супроводжуватимуть реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади: ризики, пов'язані з необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць; послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях за реалізацією повноважень, які будуть передані виконавчим органам місцевого управління, в умовах слабкості інститутів громадянського суспільства поза межами великих міст; ризики для бюджетної системи країни; ризик зниження якості місцевого управління та легітимості прийнятих рішень; зростання партикуляристських тенденцій в областях, тобто легітимізація в суспільній свідомості претензій регіонів на правосуб'єктність щодо тих політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним [15].

Вочевидь простежується наявність органічного зв'язку місцевого самоврядування і децентралізації із народовладдям на місцевому рівні. Вони є іманентно властивими рисами місцевої або локальної демократії. У цьому контексті слушним є зауваження вчених про те, що зазначені феномени становлять три основних виміри політики на локальному рівні: поняття «децентралізація» характеризує відносини між різними територіальними рівнями влади в суспільстві, «самоврядування» – статус місцевих органів влади, «місцева демократія» – спосіб реалізації влади на локальному рівні [16, с. 38].

Отже, концептуальна модель децентралізації в Україні тяжіє до «управлінської» концепції. Діяльність органів публічної влади еволюціонувала в напрямі роздержавлення й децентралізації, чого вимагала логіка демократичної трансформації політичної системи України. На цьому шляху відбувся перехід від монополії КПРС на політичну владу до реалізації принципу політичного плюралізму та субсидіарності під час формування системи відносин між центром і периферією. Перші кроки в напрямі децентралізації загалом позитивно вплинули на розвиток територіальної громади. Це досягнуто завдяки отриманню фінансової самостійності, розширенню можливостей для наповнення бюджету, збільшенню його дохідної частини, самостійності щодо вибору напрямів витрати бюджетних коштів. Важливим аспектом децентралізації стало також передання частки функцій центральних органів державної влади на місця, що стимулює творчу ініціативу, позитивно впливає на економічний розвиток і покращення соціальної інфраструктури територіальних громад.

**Список використаної літератури**

1. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні : кол. монографія / за заг. ред. Р.М. Плюща. Київ : РІДНА МОВА, 2016. 744 с.
2. Місцеве самоврядування в Україні: євроінтеграційний шлях : кол. монографія / за заг. ред. Р.М. Плюща. Київ : РІДНА МОВА, 2016. 808 с.
3. Романюк С.А. Децентралізація: теорія та практика застосування : монографія. Київ, 2018. 216 с.
4. Болдарев С.В., Стешенко Т.В. Пріоритетні напрями конституційної реформи в Україні у частині децентралізації. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : збірник наук. праць / редкол.: С.Г. Серьогіна та ін. Харків : Право, 2017. Вип. 33. С. 60–72.
5. Величко В.О. Децентралізація влади: міжнародний досвід. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : збірник наук. праць / редкол.: Ю.Г. Барабаш та ін. Харків : Право, 2014. Вип. 28. С. 12–22.
6. Нижник О. Теоретичні аспекти впливу децентралізації на розвиток держави та територіальних громад. *Вісник НАДУ при Президентіві України. Державне управління*. 2016. № 3. С. 56–62.
7. Тарасенко Т.М. Розвиток політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні в умовах децентралізації влади: досвід європейських країн. *Вісник НАДУ при Президентіві України. Державне управління*. 2017. № 4. С. 92–99.
8. Децентралізація. *Великий тлумачний словник сучасної української мови* / укл. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. С. 290.
9. Гурне Б. Державне управління / пер. з фр. В. Шовкуна. Київ : Основи, 1993. 165 с.
10. Удалов В.С., Колобов О.А. Система «центр-периферія» в сучасному політичному процесі. *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*. 2011. № 2. С. 297–301. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/sistema-tsentr-periferiya-v-sovremennom-politicheskom-protseesse> (дата обращения: 20.02. 2020).
11. Саламатов В.А. Эффективность управления городом и демократия: сравнение восприятия существующего положения в Украине, России и США. *Демократичний розвиток України* : збірник наук. праць. Київ : Вид-во Нац. пед. ун-ту ім. М.П. Драгоманова, 2006. С. 315–319.
12. Концепція реформування місцевого самоврядування та організації територіальної влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р. від 1 квітня 2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 06.11.2020).
13. Панченко Т.В. Принцип субсидіарності у сучасному демократичному розвитку : монографія. Харків : Майдан, 2011. 368 с.
14. Європейська хартія міст II. (Маніфест нової урбаністики) від 29 травня 2008 р. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Principle-9.-European-chart.pdf> (дата звернення: 13.10.2020).
15. Очікувані ризики у процесі децентралізації: аналітична записка. *Сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президентіві України*. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1021> (дата звернення 05.09.2020).
16. Лендшел М.О. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи: монографія. Ужгород : Мистецька лінія, 2011. 688 с.

## CONCEPTUAL DIMENSION OF POWER DECENTRALIZATION PROCESSES IN UKRAINE

**Alla Bortnikova**

*orcid.org/0000-0002-8132-1935*

*Lesya Ukrainka Volyn National University,*

*World History Department*

*Volya avenue 13, 43005, Lutsk, Ukraine*

Decentralization is one of the forms of democracy development, which allows to expand the possibilities of local self-government, to activate the population to address their own needs and interests, to narrow the scope of state influence on society, replacing this influence with self-regulatory mechanisms developed by society itself, to reduce the costs of the state and taxpayers for the maintenance of the state apparatus and its institutions, etc. The issue of decentralization has been analyzed in the context of theoretical concepts of “center-periphery”, the origins of which were such Western researchers as I. Wallerstein, S. Eisenstadt, J. Friedman, E. Shields and others (innovation concept, management concept, socio-economic concept, the theory of “internal colonialism”). The normative model of effective municipal governance in a democratic system of government has been also considered. The organic component of decentralization is the principle of subsidiarity, when a significant share of powers is transferred from state bodies to the level of executive structures of territorial communities with the appropriate consolidation of sufficient financial resources. In addition, it makes sense to consider decentralization as a process of optimizing the network of social institutions, which results in improving the efficiency and quality of administrative and other services provided to the population within the state guarantees of security, social services, education, health care, etc. Decentralization processes must be accompanied by a certain level of publicity and openness of the government. The activities of public administration in this aspect are implemented in several areas: transparency in decision-making, control and accountability of the authorities to the local community, the organization of maximum convenience and accessibility of the population to the services of executive bodies and authorities.

*Key words:* Ukraine, state power, local self-government, decentralization, administrative-territorial reform, conceptual model of decentralization.