

УДК 323.1+352/354+321.7

DOI <https://doi.org/10.30970/PPS.2025.60.51>

ВПЛИВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ДЕМОКРАТИЧНУ ТРАНСФОРМАЦІЮ ТА НАЦІОНАЛЬНУ КОНСОЛІДАЦІЮ В УКРАЇНІ

Володимир Томахів

*Західноукраїнський національний університет,
Навчально-науковий інститут міжнародних відносин імені Б. Д. Гаврилишина,
кафедра політології та філософії імені Сергія Коновала
вул. Львівська, 11, 46009, м. Тернопіль, Україна*

Орест Качуровський

*Західноукраїнський національний університет,
Навчально-науковий інститут міжнародних відносин імені Б. Д. Гаврилишина,
кафедра політології та філософії імені Сергія Коновала
вул. Львівська, 11, 46009, м. Тернопіль, Україна*

Досліджено особливості впливу децентралізації на процеси демократичної трансформації та національної консолідації в сучасній Україні. Здійснено аналіз теми децентралізації як ключового елементу демократичного транзиту політичного режиму. Проаналізовано визначення терміну «децентралізація» та описано його специфічні риси. Запропоновано авторське визначення поняття децентралізації з урахуванням різних теоретичних підходів. Окреслено відмінності між централізацією та децентралізацією публічної влади. Вказано на передумови та сприятливі умови для централізації і децентралізації. Акцентовано на потребі здійснення національної консолідації в умовах війни з агресивним ворогом для збереження держави. Визначено місце демократичної трансформації у процесі консолідації суспільства в критичних умовах існування. Звернено увагу на прямий взаємозв'язок між демократизацією та децентралізацією. Досліджено можливості для розширення повноважень органів місцевого самоврядування та залучення громадян до прийняття рішень на місцях внаслідок впровадження реформи децентралізації публічної влади. Відзначено позитивний вплив децентралізації на розвиток демократичних інституцій та зміцнення національної ідентичності. Ефективність децентралізації продемонстровано в контексті аналізу результатів сучасних соціологічних досліджень. Отримані результати показують динаміку імплементації демократичних перетворень. Це спонукає до визначення подальшого впливу децентралізації на демократичну трансформацію та національну консолідацію в модерній Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, централізація, децентралізація, трансформація, демократична трансформація, демократичний транзит, демократизація, політичний режим, консолідація, національна консолідація.

Постановка проблеми. Аналіз результатів впливу децентралізації на розвиток демократичних інститутів та зміцнення національної єдності в умовах сучасних ризиків для виживання України є актуальним питанням для осмислення. Децентралізація виступає ключовим складником реформ, які направлені на налагодження більшої відкритості, відповідальності та участі активних громадян у процесах затвердження рішень на місцях, що пов'язано з демократичною трансформацією суспільства.

Однак необхідно з'ясувати як децентралізація публічної влади впливає на закріплення демократичних методів управління в Україні. Також важливим є питання її впливу на національну консолідацію в умовах геополітичних загроз і соціально-економічних

викликів, коли проблема збереження цілісності держави отримує першочергове значення, особливо якщо існує ризик розхитування єдності держави внаслідок підсилення регіональних розбіжностей.

Отже, аналіз цієї теми вимагає комплексного дослідження децентралізації публічної влади в Україні, включаючи її вплив на демократичну трансформацію та національну консолідацію, з урахуванням позитивних та негативних аспектів, що можуть мати місце на різних рівнях державного керівництва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням результатів впровадження реформи децентралізації влади в Україні, що зв'язано з процесами демократичних трансформацій, займаються такі науковці як: М. Багмет, С. Демиденко, М. Лендсьел, Т. Личко, В. Мельниченко, В. Наконечний, Г. Панікарс. Учені характеризують поняття децентралізація та описують характерні риси трансформацій в Україні. Попри все ця проблематика отримує статус специфічного практичного змісту, а зафіксовані підсумки з політичних досліджень спроможні стати в нагоді для центральної влади, щоб повноцінно запровадити реформу місцевого самоврядування в державі.

Стан здійснення демократичних трансформацій в теперішній Україні є головним завданням для дослідження в наукових роботах українських вчених, з-поміж яких варто відзначити: В. Горбатенка, М. Головатого, А. Колодій, Л. Латигіну, М. Михальченка, Г. Мурашина, В. Погорілка, Ю. Мацієвського, Ф. Рудича, О. Скрипнюка.

Тему національної консолідації в різний час аналізувала значна кількість дослідників. Суттєвий вклад у вивчення значення консолідації здійснили вітчизняні науковці. З-поміж тих хто описував процес консолідації суспільства треба відзначити: О. Оржель, Ю. Опалько, Г. Луцишин, А. Колодій, В. Городяненко, І. Лопушинського, В. Крисаченка, М. Пірен, Р. Шпорлюка, Л. Чупрія. У їхніх роботах увага зацентрована на нагальності консолідації суспільства для забезпечення захисту української державності як ключової цілі державної політики.

Мета статті – характеризувати вплив децентралізації публічної влади на демократичну трансформацію та національну консолідацію в Україні, враховуючи сучасний стан дослідження теми децентралізації, трансформації та консолідації у науковій літературі.

Виклад основного матеріалу. Є різні підходи до дефініції поняття «децентралізація», з-поміж яких варто виокремити такі: автономність у підходах до врядування; делегування частини повноважень державного керівництва центральних органів влади місцевим органам виконавчої влади; передача частини зобов'язань вищими рівнями управління нижчим (зменшення впливу або ліквідація централізації); процес розподілення владних повноважень між центральним і місцевими рівнями [7, с. 131].

У «Енциклопедії політики і права» подано таке визначення поняття «децентралізація»: «(від лат. de... – префікс, що означає скасування, припинення, і centralis – серединний, центральний) – процес помноження і закріплення прав та обов'язків адміністративно-територіальних одиниць (областей, автономій, республік – суб'єктів федерацій та ін.) чи низових органів та організацій при паралельному зменшенні прав і функцій ключового центру влади. Децентралізація, зазвичай, організовується спеціально з ціллю збалансування практики прийняття рішень загальнонаціонального масштабу, а також практичної реалізації специфічних регіонально-локальних програм розвитку» [8, с. 221].

«Кембриджський словник» пропонує визначення «децентралізації» як процесу передачі обов'язків, повноважень та ресурсів від центральних органів влади до місцевих органів [15; 16].

«Словник української мови» містить дещо інше визначення цього терміну: як системи управління, при якій частина функцій центральної влади переходить до місцевих

органів самоуправління; збільшення повноважень низових органів управління; ліквідація або послаблення централізації [6].

М. Баймуратов визначає децентралізацію як метод переспрямування функцій, повноважень із центру системи на її периферію і стабілізація політико-правової автономності периферійних підсистем – у випадку унітарної України – місцевих органів влади чи органів місцевого самоврядування [5, с. 272].

В. Карнаух визначає децентралізацію як «скасування» адміністрування з єдиного центру і спрямування повноважень з місцевого врядування органам, оснащеним належними самостійними повноваженнями, проте в ієрархічному відношенні підзвітним центральним органам публічної влади [10, с. 122].

На думку Ю. Ковтун, децентралізація – це врегульоване нормативно-правовими актами, передання органам місцевого самоврядування права затверджувати рішення і проводити автономну економічну та адміністративну діяльність, опираючись на свої джерела фінансування [12, с. 56].

А. Матвієнко інтерпретує децентралізацію як процес делегування частини функцій та обов'язків органів публічної влади органам місцевого самоврядування. Тож це процес збільшення та закріплення прав і повноважень територіальних громад водночас з підвищенням рівня контролю щодо задоволення місцевих потреб громадян [13, с. 15].

У. Дорош трактує децентралізацію як передачу владних повноважень та обов'язків від суб'єктів управлінського впливу іншим структурним одиницям, які володіють відповідними правами, зобов'язаннями і ресурсами [7, с. 133].

Проте варто зазначити, що у загальному розумінні значення децентралізації полягає в тому, що обов'язки і повноваження з використання влади, якою первісно володіє народ, поділяються між різними органами публічної влади, з однієї сторони, та органами влади і органами місцевого самоврядування, з іншої. У першому випадку йдеться про переспрямування функціональних повноважень із задіяння публічної влади першочергово між вищими органами держави, що віділюється у принципі розділення влади на три гілки: законодавчу, виконавчу і судову. Такий варіант децентралізації публічної влади, відбиваючи принципи взаємодії парламенту, глави держави та уряду, описується, терміном форми державного правління [3, с. 21].

На нашу думку, децентралізація – це процес переспрямування повноважень, ресурсів і функціональних обов'язків від централізованих органів влади до місцевих чи нижчих управлінських структур з цілю формування вищого рівня самостійності, дієвості, швидкості затвердження рішень і включення громадян в управлінські процеси.

Процес делегування влади включає в себе як адміністративну, так й політичну сторони. Децентралізація може бути як територіальною – передача влади від центрального міста на інші території, так і функціональною – шляхом розподілу повноважень і права ухвалення рішень зі сторони основного органу міністерства чи департаменту Кабінету Міністрів України до службовців нижчих органів влади [4, с. 37].

Виділяють два види децентралізації: адміністративну (бюрократичну) і демократичну. Децентралізація адміністративна (інститути намісництва) передбачає збільшення обсягу повноважень місцевих адміністративних органів, які функціонують у рамках цієї компетенції незалежно і у певному розумінні автономно від впливу рішень центральної влади, однак вони призначаються центральним урядом. Цей тип децентралізації містить в собі змістовно «не децентралізацію, а деконцентрацію влади» (М. Драгоманов). Децентралізація демократична означає формування багатогранної системи місцевого самоврядування, коли місцеві запити і вимоги населення розглядаються не представниками центрального уряду, а людьми, обраними громадянами держави [8, с. 221–222].

Отже, децентралізація влади ефективніше реалізується, якщо вона сприяє функціонуванню демократії, підтримує відповідний технічний потенціал місцевого самоврядування і розвиток громадянського суспільства. Необхідно окреслити ключові передумови централізації і децентралізації публічної влади (див. рис. 1) [7, с. 133].

Реформування органів місцевого самоврядування в Україні є фундаментальним завданням, яке орієнтоване на підтримку ефективності функціонування влади регіонів, підвищення успішності громад і нівеляції дефектів пострадянської системи управління, яка є перепорою для процесу демократичної трансформації. Утворення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), переспрямування більшої частини повноважень на місця та зростання економічної незалежності повинні призвести до перетворення України на демократичну, соціальну та правову державу. Попри це є ризики для здійснення децентралізації, тому що за умови недостатності контролю зі сторони держави, органи місцевої влади здатні протизаконно користуватися власними повноваженнями. Ключовим моментом реалізації реформи має бути поступове впровадження демократичного транзиту політичного режиму в Україні [9, с. 61].

Децентралізація влади в Україні сприяє посиленню ролі демократичних інститутів, що є ключовою передумовою для демократичної трансформації. Незважаючи на суттєві переваги, які несе цей процес, наявні певні виклики, зокрема ризик появи сепаратистських рухів і потреба здійснення значного контролю за діяльністю місцевих органів управління. Проте за умови ефективної мінімізації впливу цих загроз можна буде гарантувати єдність держави і стабільний демократичний розвиток [11, с. 272].

Передумови та сприятливі умови для централізації і децентралізації

№ з/п	Особливості	Централізація	Децентралізація
Передумови для централізації і децентралізації			
1	Функції представницьких установ	Сильна присутність держави	Функціонування демократії є необхідне
2	Потужності	Концентрація потужностей на центральному рівні	Обов'язкові локальні технічні можливості
3	Організації громадянського суспільства	Втручання тільки у формі типу поради на центральному рівні	Організації громадянського суспільства також імплантовані у різні рівні управління
Сприятливі умови			
4	Сприятливі умови	Якщо політика централізації є оправданою в сучасних умовах	Якщо потреби на місцевому рівні відповідних конкретних умов кожної території вимагають диференціації політики
5		Якщо доводиться стикатися з ситуаціями, що вимагають швидкої і скоординованої інтервенції на центральному рівні (у ситуації війни, стихійного лиха)	Якщо місцева мобілізація влади – це вирішальний фактор успіху політики

Рис. 1. Передумови та сприятливі умови для централізації і децентралізації [7, с. 133]

За словами В. Горбатенка, у сучасній Українській державі процес децентралізації як явище, що притаманне для сфери державного управління, знаходиться на етапі власного становлення і утвердження. Її ключовими цілями, що поетапно впроваджуються у чинному законодавстві, є розподілення повноважень поміж центральними інстанціями та місцевим управлінням, між Кабінетом Міністрів України і міністерствами; підвищення значення децентралізації як фактору нівелювання надмірної централізації влади та принципу здійснення управління на фундаменті забезпечення його об'єктивних закономірностей; досягнення затребуваного для українського суспільства рівня діалектичного зв'язку між централізацією і децентралізацією, підтримуваного правовими гарантіями та юридичними механізмами державного управління, що повинні бути наявні у правових нормах. У 2014 році в Україні було запроваджено масштабну реформу з децентралізації, що передбачає значну трансформацію місцевого самоврядування і територіальної організації влади. Її основоположним завданням є формування передумов для забезпечення ефективності та відповідальності місцевої влади з делегуванням повноважень і ресурсів від державних органів органам місцевого самоврядування та виникненням у перспективі базового суб'єкта місцевого самоврядування – спроможної територіальної громади. Як наголошує В. Горбатенко, відповідно до даних соціологічних досліджень, децентралізація вважається найефективнішою з українських реформ та отримує найбільше схвалення серед громадян держави [8, с. 222].

Остання інформація щодо ставлення населення до децентралізації представлена в восьмій хвилі всеукраїнського соціологічного дослідження «Багаторівневе врядування в Україні в умовах широкомасштабного російського вторгнення» в рамках Програми «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні» у співпраці з Комітетом Верховної Ради України з питань організації публічної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, організованого Київським міжнародним інститутом соціології (KMIC) у вересні–жовтні 2024 року на замовлення Ради Європи [14].

Реформа децентралізації має високий рівень схвалення серед українців. У 2024 році 77% респондентів (у 2022 році – 76,5%) вважають, що децентралізацію необхідно продовжувати і спрямовувати більшу частину функціональних обов'язків і прав територіальним громадам. 77% опитаних впевнені, що держава потребує реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації для розширення можливостей, ресурсів і підзвітності на місцях. Водночас з цим більшість людей вважають необхідним здійснити визначення відповідальності обраних посадових осіб за нехтування правилами етичної поведінки: адміністративної у судовому порядку – 53%; політичної – 31%; і дисциплінарної – 27% [1].

Проте рівень позитивних оцінок функціонування органів і службових осіб місцевого самоврядування є порівняно високим, оскільки він вищий за рівень негативних відгуків. 40% опитаних схвально ставляться до роботи свого міського/селищного/сільського голови (23% – погано); 34% задоволені виконанням обов'язків місцевою радою (22% – ні); 55% виставили позитивну оцінку старості (20% – погано) (див. табл. 1 і рис. 2) [1].

Дещо інше дослідження було здійснено аналітичним центром «Вокс Україна», який опублікував «Білу книгу реформ 2025», де в розділі про децентралізацію аналізується, як втілювалася децентралізація в Україні та як її сприймали громадяни. У дослідженні зазначається, що децентралізація надала громадам можливості для покращення життя громадян. Цікаво, що частка від державних надходжень, які направляються місцевим органам влади, суттєво не трансформувалася (див. рис. 3), однак місцеві органи здобули більше автономії в перерозподілі цих ресурсів. Крім цього, вони оволоділи власними значними джерелами доходів (60% податку на доходи фізичних осіб і 10% податку на прибуток). Це

Таблиця 1

Результати соціологічного дослідження від «КМІС», що показують ставлення громадян до діяльності державної та місцевої влади [1]

Орган / Посада	Позитивна оцінка (%)	Негативна оцінка (%)
Міський/селищний/сільський голова	40%	23%
Місцева рада	34%	22%
Староста	55%	20%

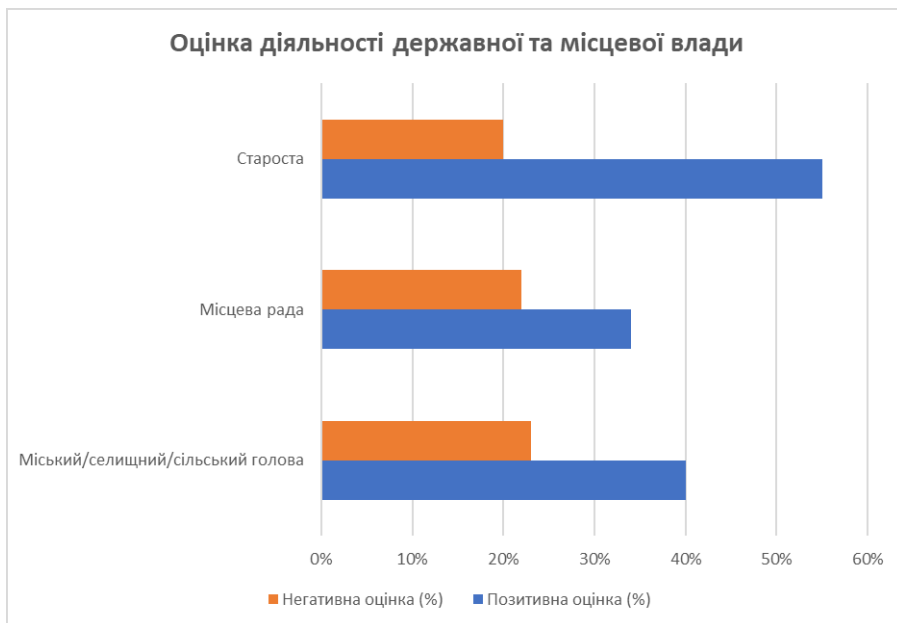


Рис. 2. Оцінка діяльності державної та місцевої влади [1]

дало змогу органам місцевого самоврядування розставити пріоритети щодо забезпечення інтересів громад. Значна частина громад відремонтувала школи, що не могли здійснити протягом років. Громади змогли оновити парки та інші громадські місця, удосконалити інфраструктуру. Тож структура стимулів місцевих органів публічної влади зазнала змін [2].

У висновку до дослідження констатовано: «Загалом реформи у сфері децентралізації підвищили довіру громадян до місцевої влади, розширили передумови для суспільної єдності й створили імпульс до прозорості й відкритості врядування. Перші після реформи місцеві вибори забезпечили часткове оновлення складу місцевих рад за більшої участі жінок. Місцева демократія стала більш значущою, оскільки громадяни отримали більше можливостей брати участь в ухваленні рішень на місцевому рівні. Крім того, влада на місцях запровадила інноваційні інструменти участі, як-от громадський бюджет» [2].

Висновки. Аналіз дослідження у науковій літературі питання децентралізації вказує на багатоманітність підходів до його визначення. Ми розуміємо децентралізацію як процес переспрямування повноважень, ресурсів і функціональних обов’язків від централізованих органів влади до місцевих чи нижчих управлінських структур з цілю формування

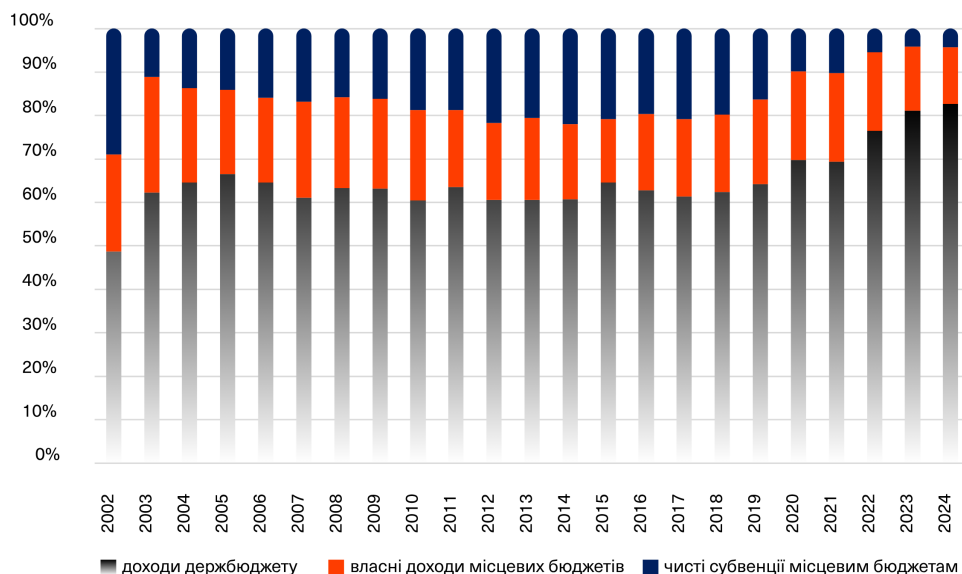


Рис. 3. Розподіл надходжень між центральним і місцевими бюджетами [2]

вищого рівня самостійності, дієвості, швидкості затвердження рішень і включення громадян в управлінські процеси.

Децентралізація влади в Україні суттєво сприяє процесу демократичної трансформації держави, оскільки це супроводжується передачею значної частини повноважень від центральної влади до місцевих органів самоврядування. Впровадження децентралізації сприяє забезпеченню більшої участі українців в ухваленні рішень на місцевому рівні, зростанню рівня відкритості та контрольованості органів публічної влади, а також стимулюватиме удосконалення демократичних інститутів і громадянського суспільства. Громади отримують більшу автономію щодо вирішення місцевих проблем, що активуватиме політичну діяльність та самоорганізацію громадян держави.

Національна консолідація також зазнає позитивного впливу від здійснення децентралізації публічної влади. Переміщення більшої частки повноважень з ухвалення рішень на місцевий рівень знижує ступінь напруженості між різноманітними регіонами і центром, що сприяє зміцненню державної цілісності. Під час впровадження децентралізації на місцях закріплюються дієві інструменти для самоврядування. Це допомагає адаптувати національні політики до місцевих вимог населення та збалансувати регіональні диспропорції між якістю добробуту різних територій країни. Отож, децентралізація є ключовим засобом як для успішного демократичного прогресу, так і для посилення національного єднання в обставинах існуючих ризиків для виживання держави.

Список використаної літератури

1. Багаторівневе врядування в Україні в умовах широкомасштабного російського вторгнення: звіт восьмого всеукраїнського соціологічного дослідження. *Офіс Ради Європи в Україні*. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/public-support-to-decentralisation-reform-in-ukraine-reaches-77-> (дата звернення: 04.05.2025).

2. Біла книга реформ 2025. Розділ 2. Децентралізація. *VoxUkraine*. URL: <https://voxukraine.org/bila-knyga-reform-rozdil-2-detsentralizatsiya> (дата звернення: 06.05.2025).
3. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види). *Право України*. 2005. № 1. С. 21–25.
4. Глизнер С. В. Поняття, типи та причини запровадження децентралізації в Україні. *Науковий журнал «Політикус»*. 2019. № 1. С. 36–40.
5. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання / переднє слово Голови Верховної Ради України В. Б. Гройсмана. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 413 с.
6. Децентралізація. Тлумачення із «Словника української мови». *Словник.ua*. URL: <https://slovnyk.ua/index.php?sword=%D0%94%D0%B5%D1%86%D0%B5%D0%B-D%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F> (дата звернення: 23.03.2025).
7. Дорош У. До визначення поняття децентралізації влади. *Ефективність державного управління*. 2017. № 3 (52). С. 130–137.
8. Енциклопедія політики і права : Наук. вид. / ред.: В. П. Горбатенко, П. В. Мироненко. Київ : Політія, 2024. 788 с.
9. Зарічний І. В. Децентралізація влади в Україні як чинник демократизації. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова*. 2019. № 26. С. 61–66.
10. Карнаух В. Принципи організації публічно-владних відносин у місцевому самоврядуванні. *Політичний менеджмент*. 2005. № 5. С. 118–124.
11. Качуровський О. П. Децентралізація державної влади як ключовий елемент демократичного транзиту політичного режиму України. *Світові тенденції розвитку освітніх систем* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 21–24 січ. 2025 р. Берген : International Science Group, 2025. С. 269–273.
12. Ковтун Ю. Упорядкування поля функцій системи органів публічної влади в умовах децентралізації. *Механізми державного управління*. 2019. № 1(77). С. 54–59.
13. Матвієнко А. С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Київ, 2010. 23 с.
14. Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні. *Офіс Ради Європи в Україні*. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/strengthening-good-democratic-governance-and-resilience-in-ukraine> (дата звернення: 04.05.2025).
15. Decentralization. *Cambridge Dictionary*. URL: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/decentralization> (date of application: 17.03.2025).
16. Decentralization. *Dictionary.com*. URL: <https://www.thesaurus.com/browse/decentralization> (date of application: 17.03.2025).

IMPACT OF DECENTRALIZATION ON DEMOCRATIC TRANSFORMATION AND NATIONAL CONSOLIDATION IN UKRAINE

Volodymyr Tomakhiv

*Western Ukrainian National University,
Educational and Scientific Institute
of International Relations named after B. D. Havrylyshyn,
Department of Political Science and Philosophy named after Serhiy Konoval
St. Lvivska str., 11, 46009, Ternopil, Ukraine*

Orest Kachurovskyi

*Western Ukrainian National University,
Educational and Scientific Institute
of International Relations named after B. D. Havrylyshyn,
Department of Political Science and Philosophy named after Serhiy Konoval
St. Lvivska str., 11, 46009, Ternopil, Ukraine*

Features of the impact of decentralization on the processes of democratic transformation and national consolidation in modern Ukraine have been studied. An analysis of the topic of decentralization as a key element in the implementation of the democratic transition of the political regime was carried out. The definition of the term «decentralization» is analyzed and its specific features are described. An authorial definition of the concept of decentralization has been proposed, with consideration given to various theoretical approaches. The differences between centralization and decentralization of public power are outlined. Prerequisites and favorable conditions for centralization and decentralization are indicated. Emphasis is placed on the need for national consolidation in conditions of war with an aggressive enemy for the preservation of the state. It is noted about the place of democratic transformation in the process of consolidation of society in critical conditions of existence. Attention is drawn to the fact that the direct relationship between democratization and decentralization as related processes is followed. Opportunities for increasing the powers of local self-government bodies and involving citizens in local decision-making as a result of the implementation of the reform of public power decentralization are analyzed. The article notes the positive impact of decentralization on the development of democratic institutions and the strengthening of national identity. The effectiveness of decentralization is demonstrated in the context of analyzing the results of modern sociological research. The obtained results show the dynamics of the implementation of democratic transformations. This prompts us to determine the impact of decentralization on democratic transformation and national consolidation in modern Ukraine.

Key words: local self-government, centralization, decentralization, transformation, democratic transformation, democratic transit, democratization, consolidation, political regime, national consolidation.