

resolving the conflict in the Donbas and the strategic importance of systematic management-economic, educational and cultural-adaptation measures of the social policy of the occupied territories has been confirmed.

Key words: social policy, state, internally displaced persons, occupied territories.

УДК 321.6/.8

Шайгородський Ю. Ж.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена висвітленню концептуальних засад та аналізу процесу децентралізації, пошуку оптимальної моделі її реалізації в умовах унітарної держави. Окреслено можливі напрями та шляхи реформи системи управління, удосконалення діяльності органів самоврядування, посилення ролі громад і розширення їх повноважень.

Ключові слова: Україна, децентралізація влади, органи місцевого самоврядування, об'єднані територіальні громади.

Проблема децентралізації стала домінантною на теренах української політики одразу після повалення авторитарного режиму на тлі посилення суспільної інтеграції, єднання української нації у протистоянні ворогу, захисту територіальної цілісності держави. Спрямованість на суспільну інтеграцію, формування в Україні єдиної політичної нації, оптимізація відносин між центром і регіонами, розвиток місцевого самоврядування, становлення громадянського суспільства потребували й переформатування управлінської системи, удосконалення діяльності органів самоврядування, посилення ролі громад і розширення повноважень місцевих органів влади у прийнятті важливих для регіону рішень.

Водночас, пошук оптимальної моделі децентралізації ефективних шляхів, форм і механізмів її здійснення в умовах унітарної держави залишаються актуальними як в теоретичному, так і в практичному вимірах. У політологічному сенсі, актуалізують цю проблему сучасні суспільно-політичні процеси, а також – відсутність чіткої стратегії реалізації принципу децентралізації на вітчизняних теренах.

Здавалося б, суперечності між унітарністю, як конституційно закріпленою формою державного устрою, та децентралізацією, як процесом і результатом перерозподілу управлінських функцій і передачі їх частини органам місцевого самоврядування, не має бути. Разом з тим, в реалізації цього процесу виникає, щонайменше, дві проблеми – зумовлені впливом і внутрішніх, і зовнішніх чинників.

Зовнішні полягають у прагненні нашого агресивного північного сусіда утримати Україну в межах свого імперського впливу. Зневажаючи міжнародне право, нехтуючи міждержавними договорами й угодами, Російська Федерація вчинила акт військової агресії проти України, анексувала частину території нашої держави. Не припиняючи воєнну підтримку сепаратистських бойових формувань на сході України, використовуючи тероризм і диверсії проти мирних жителів, РФ в інформаційному просторі через масові фальсифікації, викривлене тлумачення подій, фактів здійснює системні спроби провокації громадянських конфліктів, прагне підірвати економічний потенціал України, делегітимізувати владу.

На цьому тлі російськими засобами масової інформації, політиками й політологами нав'язується українському суспільству ідея так званої федералізації, спрямованої на деконструкцію державного устрою України. Прагнення втрутитися у внутрішні справи незалежної держави, вимагаючи внесення змін до Конституції України й упровадження «федералізації країни», демонструють і перші особи Російської Федерації [1; 2].

Дедалі частіше порушують ці питання й окремі суб'єкти вітчизняної політики. Очевидно, що питання федералізації може стати однією із дразливих тем майбутніх президентських і парламентських виборів в Україні. Адже динамічні й, на жаль, трагічні події останнього часу в Україні зумовили виникнення складного вузла суперечностей,

розв'язання якого є нагальною потребою суспільного розвитку. На тлі цих подій із вуст окремих політиків почали лунати заклики до федералізації країни, надання тим чи тим регіонам «особливого» статусу тощо.

Насправді, зміни у державному устрої України є не лише недоцільними, але й можуть зашкодити процесу суспільної інтеграції, національної єдності, мобілізації в протистоянні агресивній політиці нашого північного сусіда. Вітчизняними науковцями [3-7] переконливо доведено, що федералізація не тільки не в змозі стати засобом розв'язанням нагальних для України політичних проблем, але й суперечить загальноєвропейським і загальносвітовим тенденціям. Помилковою є теза і про те, що федералізація сприятиме процесу децентралізації влади, адже федерації можуть бути як децентралізованими, так і централізованими.

Зазначимо, що переважна більшість (168) країн світу є, як і Україна, унітарними державами з такими основними ознаками, як єдиний для всієї держави установчий нормативний правовий акт (або сукупність таких актів), норми якого мають верховенство на всій території країни; єдині для всієї країни вищі органи влади; єдина система законодавства; єдине громадянство; єдина грошова одиниця; відсутність суверенності складових частин держави. Федераціями є лише близько 30 держав. Здебільшого федеративними є держави, устрій яких став наслідком історико-географічного об'єднання територій. Серед 28 країн-членів Європейського Союзу федеративними є лише три. Отож, федеративний державний устрій не є домінуючим ані серед країн світу, ані серед європейських держав.

Не витримує критики й переконливо спростовується твердження про сталість і оптимальність федеративного устрою держави. Природно, що унітарні держави не тяжіють до перетворення на федерацію. А за умови відсутності адекватних історичних, ментальних, юридичних критеріїв вести мову про федералізацію є недоречним – «дроблення» нашої держави не має ані внутрішніх, ані правових, ані територіально-етнічних підстав. Саме тому, працюючи над удосконалення державного (територіального) устрою, слід виходити не з поглядів суміжних суб'єктів міжнародних відносин, а з того, аби оновлений формат правління влаштував саме українське суспільство [3].

Зазначимо, що й більшість громадян України підтримують унітарну форму державного устрою і виступають проти ідей федералізації. Про це свідчать результати соціологічного дослідження, проведеного групою «Рейтинг» (опитування проводилося у всіх регіонах України (в тому числі в Криму) з 14 до 26 березня 2014 року). 64% респондентів висловились за те, щоб Україна залишалася унітарною. Лише 14% підтримали федеративну форму управління. Ще 10% вважали, що Україна повинна залишатися унітарною державою без Криму у своєму складі, 10% не змогли або не захотіли відповідати. Кількість прихильників єдиної України переважає навіть в південно-східних областях. У південній частині країни за унітарну форму висловилися 44%, за федералізм – 22%, в східній частині відповідно 45% і 26%. У західних і центральних регіонах ідею федералізації не підтримував практично ніхто (3% – на Заході і 6% – у Центрі) [8].

Навіть нині, після тривалого, виснажливого військового протистояння з російським агресором на територіях частини Донецької й Луганської областей України надання цим територіям федеративного статусу (як один із варіантів розв'язання проблеми) підтримали лише 27% опитаних (дослідження проводилося 19 жовтня – 2 листопада 2018 року). Характерно, що за регіональним розподілом показники позитивного сприйняття розв'язання проблеми військової агресії шляхом «федералізації» територій корелюють із твердженням частини респондентів (22%) про те, що Росія не є країною-агресором відносно України (Опитування проведено Київським міжнародним інститутом соціології, Українським центром економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова та Соціологічною групою «Рейтинг». Вибірка репрезентативна, вибірка сукупність – 10000 респондентів. Помилка репрезентативності дослідження – не більше 1,0%.) [8].

Відцентрові тенденції, що були характерними для періоду після 1991 року й створювали загрозу дезінтеграції (ситуація в Криму, місцеві референдуми в Закарпатті й на

Донбасі), були подолані у 1996 році, із прийняттям Конституції України [9]. Варто погодитися із думкою про те, що вирішальним аргументом на користь збереження унітарної, централізованої держави була об'єктивна необхідність закріплення здобутої Україною незалежності в умовах досить суперечливого етапу завершення первинного етапу інституціоналізації державної влади [6; 10].

Проголошення України унітарною державою (ст. 2), визначення статусу Автономної Республіки Крим (розділ X) та принципів місцевого самоврядування (розділ XI) частково вирішили проблему дезінтеграційних процесів [9]. Разом з тим, посилення ролі місцевих адміністрацій у здійсненні державної влади, орієнтація в управлінській діяльності місцевих підрозділів центральних органів виконавчої влади (міністерств, держкомітетів тощо) передусім на Київ з часом призвели до утворення досить міцної управлінської вертикалі з центром прийняття рішень (навіть місцевого характеру) в столиці. Сутнісно, система управління багато в чому відтворювала радянську й мало чим відрізнялася від тієї, що існувала за часів УРСР, коли партійний секретар здійснював фактичне керівництво областю, районом, містом.

Спроба реформування відносин між Центром і регіонами була здійснена на початку 2000-х років, але не призвела до очікуваних результатів – важелі впливу на прийняття рішень залишилися в руках голів державних адміністрацій. Нищівної поразки зазнала ініційована «постпомаранчевою» владою ідея адміністративно-територіальної реформи (2005 р.). Спротив штучному, не концептуалізованому процесу укрупнення адміністративних одиниць, примусовому об'єднанню сіл виказали не лише очільники областей і районів, але й самі мешканці населених пунктів. Спроба реформи завершилася так само швидко, як і розпочалася. Ця спроба адміністративно-територіального реформування виявилася досить чутливою для сприйняття і була невдалою саме тому, що здійснювалася «згори». Очевидно, вектор руху цієї реформи, як і багатьох інших, що на нас чекають, мав бути зворотним – «знизу». Лише за таких умов проект децентралізації міг стати чинником, що інтегрує суспільство, об'єднує зусилля влади і громадянського суспільства задля оптимізації цього процесу і ефективності його результату. Саме тому чергове прагнення подолання «всевладності» владної вертикалі було сприйняте суспільством.

Варто зазначити, що Україна першою на пострадянському просторі, після країн Балтії, зважилася на здійснення реформи децентралізації. Для її проведення потрібна була політична воля, адже важко було відмовитися від принципів управління, що десятиліттями панували на теренах країни і дозволяли контролювати практично усі сфери життєдіяльності й життєзабезпечення, передусім контроль й розподіл бюджетних коштів.

Вже 1 квітня 2014 року Кабінетом Міністрів України було ухвалено «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [11]. Концепція передбачала створення інститутів прямого народовладдя, умов для задоволення інтересів громадян на відповідній території та їх забезпечення якісними публічними послугами шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою на принципах субсидіарності та децентралізації. У згаданому документі владою артикулюється необхідність залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя.

У Концепції зазначалося, що система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях. Серед проблем, які потребують ефективного та швидкого розв'язання було визначено:

- погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;
- зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;
- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);
- неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;
- нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;
- зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;
- корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;
- надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;
- відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

Власне, на розв'язання цих проблем і була спрямована реформа децентралізації. Реалізація Концепції була розрахована на період з 2014 по 2017 роки. Вже на підготовчому етапі (2014 рік) передбачалося внести зміни до Конституції України щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними; прийняття актів законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя; створення законодавчої основи для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності; створення законодавчої основи для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва; законодавчого врегулювання нової системи адміністративно-територіального устрою; здійснення моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та розробки проектів нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою тощо.

Другим етапом реалізації Концепції (який був розрахований на 2015-2017 роки) передбачалося, зокрема, уніфікувати й стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів, та визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування; провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі; провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування; удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами.

Попри те, що строки реалізації (досі – чинної) «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», визначені Кабінетом

Міністрів, спливали ще минулого року, публічного звіту урядовців про стан її виконання чи про необхідність коригування строків її реалізації не було.

Схвалена Урядом Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні мала б стати складовою іншого важливого нормативного акту – «Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року», затвердженої постановою Кабінету Міністрів України за чотири місяці по тому, – у серпні 2014 р. [12], але Стратегія навіть не містить згадки про цю Концепцію.

Симптоматичним є й обґрунтування необхідності прийняття урядової постанови, якою затверджено Стратегію. Вона, як зазначається у документі, викликана: 1) завершенням строку реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року; 2) зміною зовнішніх та внутрішніх умов для розвитку регіонів протягом останніх семи років; 3) синхронізацією з плановими та бюджетними циклами ЄС з урахуванням впливу урбанізації, депопуляції села, світової відкритості руху робочої сили, фінансово-економічної кризи. Очевидно, що розробка стратегії розвитку такої важливої сфери політико-управлінської діяльності мала б обґрунтуватися не завершенням «періоду реалізації» попередньої урядової постанови (аналіз виконання котрої, до речі, залишився поза публічним обговоренням), а необхідністю визначення стратегічних цілей цього (регіонального) розвитку.

Здійснення «Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» розраховане на два періоди. Перший – 2014-2016 рр., другий – 2017-2020 рр. Зрозуміло, що результативність цього документу можна оцінити лише згодом. Разом з тим, зауважимо, що країна вже «завершила» перший період втілення Стратегії й нині наближається до часового «екватору» другого (2017-2020 рр.) етапу її здійснення, яким передбачено реалізацію чималої кількості конкретних заходів та досягнення чітко визначених показників «індикаторів прогнозованих значень». Зокрема, постановою передбачалося ще до кінця 2016 року виконати такі завдання:

- нормативно-правове вирішення проблемних питань соціально-економічного розвитку Донецької та Луганської областей, реалізація заходів з відновлення юрисдикції України на території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя;

- удосконалення нормативно-правової бази щодо розширення можливостей розвитку міст як центрів економічного зростання;

- реалізація проектів транскордонного співробітництва;

- формування цілісної системи стратегічного, середньострокового і короткострокового прогнозування та планування на державному, регіональному і місцевому рівні;

- завершення процесу територіального планування та затвердження генеральних схем розвитку на регіональному рівні, у тому числі міст – обласних центрів;

- підтримка реалізації інвестиційних проектів житлового будівництва;

- стимулювання впровадження в регіонах новітніх енергоефективних технологій.

І це – не повний перелік. За підсумками 2016 р., згідно з індикаторами прогнозованих значень, на досягнення яких спрямована Державна стратегія, Україна мала досягти чималого зростання за низкою показників соціально-економічного розвитку. Зокрема, в середньому по країні показники (тут і далі розраховано за [13]) валового продукту (у фактичних цінах) у розрахунку на одну особу (у порівнянні з 2012 роком) мали зрости з 32002 до 43395 грн, або ж на 135,6%;

- наявний дохід у розрахунку на одну особу (у порівнянні з 2013 роком) мав збільшитися з 25206 до 28129 грн, тобто – на 2923 грн, або ж – на 111,6%;

- протягом 2015-2016 рр. очікувалося зростання обсягу прямих іноземних інвестицій (у розрахунку на одну особу) на 66 доларів США (у середньому по Україні – на 105%, а, наприклад, в Харківській та Івано-Франківській областях, відповідно – на 162,9% та 114,9%);

- у розрахунку на одну особу передбачалося зростання експорту товарів на 319 доларів США, або – на 122,9%;

– на 125% до кінця 2016 року очікувалося збільшення кількості середніх і на 111,8% – малих підприємств;
– на 163,6% планувалося збільшити обсяг реалізованої інноваційної продукції;
– на 126,6% – розмір середньомісячної номінальної заробітної плати;
– на 107% мали зрости показники забезпеченості населення лікарями всіх спеціальностей;
– охоплення дітей дошкільними навчальними закладами в сільській і міській місцевостях, у порівнянні зі «стартовим» 2012 роком, мало зрости на 113,2% і 102,8% відповідно.

Планувалося також суттєве збільшення щільності автомобільних доріг загального користування з твердим покриттям. Очікувалося зниження безробіття, рівня смертності населення тощо.

Навіть побіжний аналіз змісту стратегії розвитку ключового, за нинішніх суспільно-політичних умов, напряму реформ викликає сумніви у спроможності досягнення цілей і показників їх індикаторів. Економічний спад на тлі військової агресії, зростання показників інфляції, перманентна криза банківської системи країни, зростання тарифів на енергоносії, житлово-комунальні та телекомунікаційні послуги тощо допоки не дають підстав для сподівань на досягнення запланованих показників у визначені «Державної стратегією регіонального розвитку» строки.

Тобто, варто визнати, що зрозумілих, системних, обґрунтованих принципів і шляхів комплексного вирішення проблеми децентралізації запропоновано не було. Натомість, виникла реальна небезпека, що за відсутності збалансованої регіональної політики, дієвих кроків до зміцнення місцевого самоврядування, комплексне реформування цієї важливої управлінської сфери може здійснюватися виключно з міркувань політичної доцільності. Адже «децентралізація» як процес і результат трансформаційних змін, як комплексне явище (необхідними складовими котрого є політичний аналіз і прогноз, визначення ефективних напрямів діяльності та розробки послідовного, конструктивного і раціонального плану дій тощо), поки що не стала предметом всебічного наукового дослідження та практичного втілення, що створює небезпеку бюрократичного волюнтаризму у цьому питанні. Існує необхідність системного, всебічного аналізу сутності, змісту й форм децентралізації, розробки шляхів її комплексного здійснення.

Концепція децентралізації, на думку вітчизняних науковців [14], містить цілу низку ризиків, передовсім породжених бюджетною децентралізацією, яка може мінімізувати ефективність контролю центральної влади за бюджетним процесом на місцевому рівні; поглиблювати диференціацію у рівнях розвитку регіонів; сприяти зростанню корупції, якщо політична конкуренція на місцевому рівні обмежена; зумовлювати зростання витрат на надання суспільних послуг для невеликих територій [15]. Крім того, необхідно враховувати вже наявну диспропорцію у рівнях розвитку регіонів і територіальних громад. Особливу увагу варто приділити подоланню корупції у діяльності органів місцевого самоврядування. Світовий досвід свідчить про недоцільність здійснювати процеси децентралізації за умов високого рівня корупції [14].

Експерти звертають увагу на суперечливість процесу децентралізації й передачу повноважень місцевим громадам. Зокрема, І. Коліушко зазначає: «Сьогодні маємо приблизно 11,5 тисячі суб'єктів місцевого самоврядування – сільських, селищних і міських рад. Понад 10 тисяч – це сільради. Більшість з них – населені пункти з кількістю населення, меншою за 3000. Тобто про жодну передачу повноважень говорити недоцільно. Там немає кому брати ці повноваження: нема ні кадрів, ні фінансів – та й нема потреби» [16].

За логікою суспільного розвитку, інституалізація того чи того процесу умотивована прагненням задоволення суспільних потреб. Створення інститутів, пошук інструментарію не може бути його метою, а лише формою (засобом) досягнення мети.

Варто зазначити, що рівень обізнаності українців із реформою децентралізації залишається досить низьким. Про це свідчать результати досліджень, проведених Фондом

«Демократичні ініціативи» та Київським міжнародним інститутом соціології у 2016 та 2017 роках [17]. Дані опитування частково представлені у табл. 1-6 (Загальнонаціональне опитування населення проведено Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно із соціологічною службою Центру Разумкова з 9 по 13 червня 2017 року в усіх регіонах України за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Опитано 2018 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%. Також використані результати опитування, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» та Київським міжнародним інститутом соціології у серпні 2016 р.).

Таблиця 1.

Результати відповіді на питання:
«Чи знаєте Ви про ініціативи влади з приводу децентралізації влади в Україні?»

	Серпень 2016	Червень 2017
Так, добре знаю	12,0	19,9
Щось чув/чула	54,1	61,9
Ні, не знаю	30,8	18,0
Важко сказати	3,1	-
Не відповіли	-	0,2

Найбільше про реформу знають у Центрі (загалом 87%), найменше – на Півдні України (69%). Більшість українців (42%) позитивно ставиться до самої ідеї щодо децентралізації. Негативно до діяльності влади у цій сфері ставиться – 27% (табл. 2). Найбільше прихильників реформи на Заході (48%), найменше – на Сході (31%). З іншого боку, лише 12% українців повністю задоволені темпами реформи, 37% вважають, що вона відбувається надто повільно, а 22% – що вона не відбувається взагалі.

Таблиця 2.

Результати відповіді на питання:
«Чи підтримуєте Ви кроки, які здійснює влада в межах децентралізації влади?»

	Серпень 2016	Червень 2017
Безумовно, так	9,5	7,5
Скоріше, так	21,9	34,5
Скоріше, ні	13,7	16,3
Зовсім ні	9,3	10,4
Я нічого про це не знаю	27,4	-
Важко сказати	18,3	31,4

55% опитаних не відчули змін від використання додаткових коштів, які місцеві бюджети отримали протягом останніх років. При цьому частка тих, хто відчув зміни на краще, і тих, хто побачив зміни на гірше, є однаковою – по 16%. Перевага тих, хто побачив зміни на краще, зафіксована на Заході (24% проти 12%) та на Сході (17% проти 15%), тоді як в інших регіонах більше тих, хто відчув негативні зміни (14% проти 19% у Центрі та 11% проти 21% на Півдні). Серед тих, хто помітив позитивні зміни, найбільше (64%) відповіли, що ці зміни стосувались покращення якості доріг. Доволі часто респонденти, які відчули зміни на краще, згадували в цьому контексті покращення благоустрою (30%), умов для проведення дозвілля (25%), роботи житлово-комунального господарства (23%) і роботи транспорту (20%). Найбільша частка тих, хто відчув зміни на гірше, вказали на зниження якості медичного обслуговування – 53%. Негативні зміни торкнулися й інших сфер – турботи про соціально вразливі групи (44%) та забезпечення громадян робочими місцями (39%). На думку 38% тих, хто помітив зміни в гірший бік, погіршення торкнулося і якості дорожнього покриття.

Водночас, дещо послабшала впевненість населення у тому, що місцева влада зможе справитись із додатковими повноваженнями, які вона отримує в процесі децентралізації (табл. 3). Абсолютно впевнені в цьому 10%, переважно впевнені – 32%, тоді як 29% мають значні сумніви щодо цього, а 17% переконані, що їй це не під силу. Найбільше впевнені у можливостях своєї місцевої влади у Західному регіоні (50%), найменше – на Півдні (32%).

Таблиця 3.

**Результати відповіді на питання:
«Як ви вважаєте, місцева влада в Вашому місті/селищі/селі спроможна
справитися, якщо вона в разі децентралізації влади
отримає більше повноважень і відповідальності?»**

	Серпень 2016	Червень 2017
Певен, що наша місцева влада цілком спроможна справитися з більшим обсягом повноважень	15,4	10,3
Думаю, в основному зможуть справитися	36,8	31,6
Є значні сумніви, чи зможуть справитися	20,1	29,0
Певен, що з більшим обсягом повноважень наша місцева влада не впорається	10,1	16,8
Важко сказати	17,6	12,3

Громадяни висловили думку і стосовно можливих позитивних та негативних наслідків децентралізації. На думку 24%, вона дасть громадянам нові можливості впливу на владу, а 18% вважають, що завдяки цій реформі покращиться якість послуг. Натомість 28% побоюються, що децентралізація призведе до появи місцевих «князьків», а 16% – до спустошення сіл. Найбільші побоювання щодо «місцевих князьків» виявилися на Сході (38%), натомість найбільші можливості впливати на владу побачили мешканці Заходу (32%).

Вітчизняний досвід суспільних трансформацій свідчить, що спроби політико-правових реформ щоразу актуалізують проблему децентралізації, розвитку системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Фактично відлік часу реформи децентралізації починається від чергової спроби змін адміністративно-територіального устрою, ухвалених в лютому 2015 року Законом України «Про засади державної регіональної політики» [18] та Законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [19]. На відміну від попередньої спроби (2005 р.), нинішня концептуально відрізняється тим, що вона мала опиратися на ініціативу «знизу». Водночас, варто визнати – достатньої (для такого масштабного, спрямованого на суттєві зміни в системі місцевого самоврядування проекту) роз'яснювальної роботи проведено не було. Ще далеко не всі громадяни правильно розуміють суть цієї реформи і усвідомлюють її політичні, соціально-економічні та правові наслідки [20]. Загалом, Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не враховував значну кількість аспектів об'єднувачих процесів, що створило реальні проблеми на практиці. На це звертали увагу, зокрема, фахівці Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України. Щоправда, частина недоліків була виправлена шляхом внесення змін та доповнень протягом 2015-2017 років, але низка проблем і досі залишаються невирішеними.

Крім того, варто звернути увагу на неузгодженість окремих статей Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» з Конституцією України. Зокрема, йдеться про те, що можливість об'єднання у територіальні громади за Законом мають не тільки села, але й селища та міста. Водночас, частиною першою статті 140 Конституції України [9] визначено, що територіальною громадою може бути лише «добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл», котре повинно мати статус адміністративно-територіальної одиниці. Виходячи зі змісту положень ч. 1 ст. 133, ч. 1 і ч. 3

ст. 140, ст. 141, ч. 1 ст. 143 Конституції України система місцевого самоврядування (первинним суб'єктом якого є територіальна громада) в Україні будується система адміністративно-територіального устрою, яка передбачає поділ цілісної території держави на адміністративно-територіальні одиниці, які є просторовою основою для формування територіальних громад та утворення органів місцевого самоврядування, а також державних органів, а не навпаки. Тобто, структура територіальних громад має відповідати системі адміністративно-територіального устрою. Неврегульованою Законом залишається ситуація одночасного існування поряд із новими виборними органами ОТГ районних державних адміністрацій і районних рад, що створює можливості суперечностей між «новими» й «старими» органами влади на місцях. Такий стан речей спричиняє дублювання повноважень районної ради та райдержадміністрації з органами місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, зниження якості надання послуг у зв'язку зі зменшенням фінансування районного бюджету в частині освітньої та медичної субвенцій. Дуалізм влади на рівні місцевого самоврядування негативно впливає на процеси розподілу комунального майна між ОТГ і районом, ускладнює юрисдикцію органів виконавчої влади на території об'єднаної територіальної громади, що утворені в межах різних районів.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» містить норму про те, що об'єднання територіальних громад має відбуватись на добровільній основі. Ініціаторами цього процесу можуть бути лише мешканці цих громад. Закон надає право виходити з такою ініціативою сільським, селищним та міським головам, або не менше ніж 1/3 депутатів від загального складу місцевої ради. Отже, основна роль у цьому процесі відводиться представницьким та виконавчим органам місцевого самоврядування. Разом із тим, як свідчать темпи реалізації реформи місцевого самоврядування, дається взнаки наявна донині практика централізованої системи державного управління – переважна більшість представників місцевих органів влади продовжує чекати команду «згори». Законом передбачено досить складна (без обмеження часових меж) процедура громадських обговорень, створення спільних робочих груп, перевірка пропозицій на відповідність Конституції і законам України обласною державною адміністрацією. У разі отримання позитивного висновку, ОДА приймає рішення про створення об'єднаної територіальної громади. Обласна державна адміністрація звертається до ЦВК і просить її призначити перші вибори голови та депутатів об'єднаної територіальної громади.

Очевидно, що без належного інформаційного, методичного забезпечення і юридичного супроводу, усвідомлення самими мешканцями громад норм і вимог Закону (а без згоди більшості мешканців населених пунктів успішно завершити процес добровільного об'єднання територіальних громад неможливо), організувати його реалізацію видалось досить складним завданням. Щоправда, обізнаність громадян із процесом добровільного об'єднання громад, у порівнянні з результатами торішнього опитування дещо зросла (див. табл. 4). Майже 18% добре знають про нього (у порівнянні з 12% у 2016 р.), 56% – щось чули (46% у 2016 р.). 26% українці досі нічого про це не знають. Рівень знань про хід об'єднання громад практично однаковий на Заході, Сході та в Центрі (добре знають або щось чули про нього 74%, 75% і 78%, відповідно) і помітно менший на Півдні (59%) [17].

Таблиця 4.

**Результати відповіді на питання:
«Чи знаєте Ви про процес добровільного об'єднання громад,
який зараз відбувається в Україні?»**

	Серпень 2016	Червень 2017
Так, добре знаю	12,1	17,8
Щось чув про це	46,4	56,2
Нічого не знаю	37,9	25,9
Важко сказати	3,6	-

Неточностями й суперечностями чинного закону були зумовлені численні звернення об'єднаних територіальних громад, голів місцевих рад до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України стосовно наслідків добровільного об'єднання територіальних громад, підстав для визнання їх спроможними тощо. Спеціальні роз'яснення щодо положень Закону та реалізації його норм вимушені були давати Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування та Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Протягом 2015 року, за менш як півроку дії Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», було створено 159 таких громад; у 2016 році – ще 198. Станом на 1 листопада 2018 року в Україні створено 674 об'єднаних територіальних громад, в 478 з них (71%) обрано ради об'єднаних громад (див. табл. 5). Об'єднавчий процес повністю завершено в 14 районах, у 8 з них – об'єднана територіальна громада повністю поглинула їх територію.

Таблиця 5.

Об'єднані територіальні громади*

№ п.п.	Автономна Республіка Крим, область, місто	Об'єднані тер. громади	Міста			СМТ	Сільські населені пункти			Ради об'єднаних територіальних громад					
			Всього	Обл. знач.	Рай. знач.		Всього	Селищ	Сіл	Всього	Міські			Селищні	Сільські
											Всього	обл.знач.	рай.знач.		
1	АР Крим														
2	Вінницька	33	6		6	8	204	22	182	3	2		2		1
3	Волинська	41	2		2	13	480		480	41	2		2	12	27
4	Дніпропетровська	56	3		3	24	738	30	708	55	3		3	20	32
5	Донецька	10	4	1	3	7	187	15	172	10	4	1	3	2	4
6	Житомирська	45	6		6	22	822	10	812	11				5	6
7	Закарпатська	6	3		3		34		34	6	3		3		3
8	Запорізька	36	4		4	7	396	23	373	35	3		3	7	25
9	Івано-Франківська	28	2	1	1	11	181	3	178	24	2	1	1	8	14
10	Київська	9	2		2	3	75		75	9	2		2	3	4
11	Кіровоградська	5	3		3		48	2	46	5	3		3		2
12	Луганська	9				7	138	2	136	9				7	2
13	Львівська	25	4		4	4	244	1	243	15	1		1	3	11
14	Миколаївська	26	2	1	1	8	264	27	237	14	1	1		5	8
15	Одеська	26	5	2	3	7	266	5	261	12	3	2	1	1	8
16	Полтавська	44	6	1	5	9	626	2	624	17	4	1	3	3	10
17	Рівненська	28	1		1	6	319	2	317	27	1		1	4	22
18	Сумська	34	7	1	6	11	572	18	554	28	5	1	4	9	14
19	Тернопільська	39	7		7	13	354		354	26	4		4	9	13
20	Харківська	16	1		1	13	253	19	234	16	1		1	11	4
21	Херсонська	24	1		1	10	195	19	176	4				1	3
22	Хмельницька	39	5		5	15	710	3	707	22	3		3	10	9
23	Черкаська	31	4		4	4	168	14	154	26	4		4	3	19
24	Чернівецька	27	7	1	6	4	142		142	27	7	1	6	3	17
25	Чернігівська	37	10		10	20	721	36	685	36	10		10	17	9
26	м Київ														
27	м Севастополь														
	Всього	674	95	8	87	226	8137	253	7884	478	68	8	60	143	267

*Складено за: [21].

Соціологи Фонду «Демократичні ініціативи» та Київського міжнародного інституту соціології [17] поцікавилися у мешканців об'єднаних територіальних громад: що вони відчули – покращення чи погіршення умов життя після входження їх населеного пункту до складу ОТГ. Результати дослідження представлені в табл. 6. При цьому, зауважимо, – більшість опитаних жителів об'єднаних громад – 63% – досі не відчули змін умов життя.

Таблиця 6.

**Результати відповіді на питання:
«Чи вплинув процес об'єднання громад на умови життя у Вашому
місті/селищі/селі?» (% тих, чиє місто/селище/село вже є частиною об'єднаної громади)**

	Серпень 2016	Червень 2017
Умови життя покращились	15,6	11,3
Умови життя не змінилися	66,4	62,8
Умови життя погіршилися	8,6	12,2
Важко сказати	9,5	13,7

Очевидно, що процес децентралізації та реформування місцевого самоврядування має постійно супроводжуватися його аналізом, виявленням суперечностей у взаємодії, розробкою й реалізацією заходів їх попередження й розв'язання, зрештою – пройти складний шлях реальних кроків у напрямку зростання самостійності регіонів, розширення повноважень регіональних та місцевих влад. Успішне завершення процесу добровільного об'єднання територіальних громад вимагає не лише реформи законодавства, а й зміни соціально-психологічних установок громадян, посилення їхньої ролі в процесі управління державними справами, зрештою – матиме важливе значення для здійснення переформатування теперішньої системи державного управління, для вдосконалення практичної діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та суспільства загалом.

В цьому контексті актуалізувалася потреба в ухваленні закону про адміністративно-територіальний устрій та внесення відповідних змін до Конституції України. 21 лютого 2018 року Кабінет міністрів України схвалив законопроект «Про засади адміністративно-територіального устрою України» та прийняв рішення спрямувати його до Верховної Ради [22]. Законопроектом пропонується визначити засади адміністративно-територіального устрою України, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць. Щоправда, законопроект отримав значну кількість зауважень Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України й рекомендацію, за результатами розгляду у першому читанні, повернути його на доопрацювання.

Досвід свідчить, що зміни структури адміністративно-територіального поділу практично завжди супроводжується як позитивними (зростання ефективності взаємодії між різними територіальними одиницями, рівнями управління, підвищення якості публічних послуг), так і негативними (економічними, політичними, культурними) наслідками. Передбачення й мінімізація негативних проявів зміни адміністративно-територіального устрою можливі лише за умови врахування усього комплексу внутрішніх і зовнішніх чинників, їх залежності від загальнодержавних процесів, контексту загальноєвропейського й загальносвітового розвитку.

Ключовим і багато в чому визначальним завданням сучасного етапу державотворення є вдосконалення діяльності всіх гілок влади, поліпшення механізму, структури та функцій державного управління, його децентралізація. Усе це має бути спрямованим на суспільну інтеграцію шляхом формування в Україні єдиної політичної нації, оптимізацію відносин між центром і регіонами, розвиток місцевого самоврядування, становлення громадянського суспільства, сприяння діяльності його інститутів. Водночас, успіх і результативність реформ

передусім залежить від їх сприйняття громадянами, їх активності й готовності до здійснення змін.

Виокремлення характерних ознак та сучасних тенденцій територіальної організації, структуризації влади, розподілу повноважень між різними її рівнями та взаємодії між ними уможливають певні *висновки* та окреслюють *можливі напрями*, шляхи і форми вдосконалення цих процесів.

1. Унітарна форма державного устрою потребує політико-організаційного вдосконалення, але її радикальна зміна не має адекватних історичних, соціокультурних, ментальних, правових чи будь-яких інших підстав. Спроби зміни форми державного устрою можуть спричинити загрози конституційному ладу в Україні. Необхідно покласти край будь-яким ініціативам щодо публічних дискусій на тему федералізації. Шляхом широкого обговорення через засоби масової інформації, запобігти використанню ідей «федералізації», зокрема, у передвиборчий період, проросійськими силами.

2. Необхідно не допустити підміну ідей децентралізації ідеєю регіоналізації, оскільки концепція децентралізації полягає в тому, що частина владних повноважень і ресурсів передається територіальним громадам при збереженні загальнонаціонального контролю над правовими, силовими та безпековими секторами, а концепція регіоналізації передбачає концентрацію ресурсів та повноважень на рівні регіону, що може призвести до протистояння між регіональною і центральною владами, зрештою – до втрати суверенності держави.

3. При безумовному збереженні унітарності як конституційно закріпленої форми державного устрою необхідно здійснити кроки до її конкретизації й розвитку в контексті сучасних суспільно-політичних процесів, необхідності протистояння зовнішній військовій загрозі, подолання проявів сепаратизму в окремих регіонах України, налагодження й гармонізації міжетнічних і міжконфесійних відносин, поліпшення механізму, оптимізації структури і функцій державного управління як організаційно-політичної основи державного устрою, ефективної реалізації реформи децентралізації. Це потребує комплексної програми розвитку взаємодії центральних і місцевих органів влади, удосконалення законодавчого забезпечення процесу децентралізації, зокрема унормування певних суперечностей у взаємодії державних адміністрацій з об'єднаними територіальними громадами, а також у визначенні принципів «горизонтальної» взаємодії між цими громадами.

4. Поки що створення об'єднаних територіальних громад переважно не має широкої підтримки з боку населення, в силу нерозуміння ним самого процесу децентралізації, його мети й очікуваних результатів. Громадяни мало інформовані про принципи й мету децентралізації. Роз'яснювальна робота має здійснюватися з метою висвітлення перспектив реалізації реформи децентралізації із використанням позитивного досвіду уже об'єднаних на сьогодні громад – громадянам потрібно показати користь, яку вони отримують від добровільного об'єднання територіальних громад. Усе це зумовлює необхідність і доцільність розроблення цілісної концепції інформаційного забезпечення реформи децентралізації.

5. Інформаційний, освітній, комунікативний, організаційно-політичний ресурси держави мають бути спрямовані на формування суспільно значущих цінностей, смислів, образів майбутнього як необхідної умови ціннісно-орієнтаційної єдності українського суспільства. У цьому сенсі вкрай важливим є формування у масовій свідомості розуміння причин і наслідків сучасних явищ і процесів, визначення перспектив і шляхів їхнього подолання. Відкритість, прозорість і послідовність влади будуть визначальними у збереженні суспільної єдності, мобілізації на подолання соціально-політичної кризи. Відсутність чіткої артикуляції стратегічного бачення реформ, їх змісту, основних напрямів і принципів дезорієнтує громадськість, створює передумови для різновекторності енергії суспільства.

6. З метою ефективного використання фінансових та кадрових ресурсів ОТГ, необхідно здійснити заходи з підготовки та перепідготовки відповідних кадрів.

7. Враховуючи наявність високих ризиків корупційних дій щодо використання фінансових ресурсів, планування та виконання місцевих бюджетів, необхідно передбачити запровадження механізмів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як з боку державних органів, так і з боку громадськості.

8. За сучасних умов суспільного розвитку актуалізувалася потреба в ухваленні закону про адміністративно-територіальний устрій та внесення відповідних змін до Конституції України. Політико-управлінська практика здійснення адміністративно-територіальної реформи має бути спрямованою на посилення процесів децентралізації влади з урахуванням регіональних особливостей, культурної, економічної, історичної, політичної ідентичностей. Неврахування цих особливостей, спроби впровадження змін керуючись виключно політичною доцільністю за відсутності збалансованої регіональної політики, дієвих форм зміцнення місцевого самоврядування створюють реальну небезпеку дискредитації ідеї децентралізації, реформування цієї важливої політико-управлінської сфери.

Використана література:

1. Путин: наши военные «встали за спиной» самообороны Крыма. *Русская служба BBC*. URL: http://www.bbc.com/russian/russia/2014/04/140417_putin_phone_line.shtml (дата обращения: 25.11.2018)
2. Владимир Путин: у Украины есть будущее только в случае федерализации. *Вести.RU* URL: <https://www.vesti.ru/doc.html?id=2129964>. (дата обращения: 25.11.2018)
3. Шестопалова Л. М. Форма державного устрою як матриця соціального розвитку. *Форум права*. 2014. №1. С. 526-531.
4. Державне політичне правління і національна єдність: аналітична доповідь [за ред. О. М. Майбороди]. Київ, 2017. С. 24-53.
5. Шайгородський Ю. Поняття «трансформація» як інструмент аналізу соціальних змін. *Освіта регіону: політологія, психологія, комунікації*. 2010. № 4. С. 51-53.
6. Матвієнко А. С. Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. 376 с.
7. Туленков М. В., Шайгородський Ю. Ж. Політичне управління в сучасному суспільстві: монографія. Київ: Центр соціальних комунікацій, 2011. 218 с.
8. Соцопрос: население Украины против федерализации страны. URL: <https://newsland.com/user/4297677095/content/sotsopros-naselenie-ukrainy-protiv-federalizatsii-strany/4590276>. (дата обращения: 24.11.2018)
9. Конституція України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-D0%B2%D1%80/print1431933068562637> (дата звернення: 20.11.2018)
10. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі варіанти їх вирішення [під. заг. ред. В. Г. Яцуби]. Київ, 2003. 322 с.
11. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. №333-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
12. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. №385. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (дата звернення: 23.11.2018)
13. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року. Додаток 5. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (дата звернення: 23.11.2018)
14. Кухленко О., Федоряк Р., Невмержицька С. Проблеми децентралізації влади у межах регіональної політики України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. №2, 2017. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1028> (дата звернення: 24.11.2018)
15. Возняк Г. В. Переваги та ризики бюджетної децентралізації: теоретико-методологічні аспекти. *Проблеми економіки*. №2, 2015. С. 253-257.

16. Коліушко І. Страх втратити владу і страх її взяти. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/5734> (дата звернення: 24.11.2018)
17. Громадська думка населення щодо реформи децентралізації. Прес-реліз. URL: <https://dif.org.ua/article/gromadska-dumka-naselennya-shchodo-reformi-detsentralizatsii> (дата звернення: 23.11.2018)
18. Закон України «Про засади державної регіональної політики». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 19.11.2018)
19. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 21.11.2018)
20. Березюк О. Закон про ОТГ: «плюси» та «мінуси». Газета «День». URL: <https://day.kyiv.ua/uk/blog/polityka/zakon-pro-otg-plyusy-ta-minusy> (дата звернення: 19.11.2018)
21. Адміністративно-територіальний устрій України за станом на 01.11.2018. Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/main/> (дата звернення: 19.11.2018)
22. Кабмін схвалив законопроект про адміністративно-територіальний устрій України. РБК-Україна. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/kabmin-odobril-zakonoproekt-administrativno-1519218347.html> (дата звернення: 23.11.2018)

Shajhorodsky Yu. *The Conceptual Bases and Experience of Implementing Decentralization in Ukraine*

The article deals with the conceptual principles and analysis of the decentralization process, the search for an optimal model for its implementation in a unitary state. The possible directions and ways of reforming the management system, improving the activities of self-government bodies, strengthening the role of communities and their empowerment are outlined.

Keywords: Ukraine, decentralization of power, local self-government bodies, united territorial communities.

УДК: 352.075+321.7](477)-027.12

Колісніченко Р. М., Цумарєв М. І.

НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ КУЛЬТУРИ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

У статті аналізується правове регулювання механізмів локальної демократії; виокремлюються етапи в розвитку нормативно-правового регулювання механізмів локальної демократії на загальнодержавному рівні та регламентування їх впровадження. Робиться висновок про основні напрямки вдосконалення діяльності органів державної влади у контексті розвитку культури локальної демократії, якими є: інституційні зміни у вказаній сфері, налагодження взаємодії (політико-культурної комунікації, співпраці) громадськості і органів влади, прийняття виважених управлінських рішень. Головними механізмами налагодження ефективної взаємодії громадськості та органів влади мають стати: публічний менеджмент, надання публічних послуг на засадах концепції належного врядування; сукупність правових норм, які забезпечують вільний доступ громадян до управлінської інформації; постійний моніторинг громадської думки.

Ключові слова: громада, громадянське суспільство, законодавство з питань місцевого розвитку, культура локальної демократії, правове регулювання механізмів локальної демократії, органи державної влади.

Політичне життя сучасної України є складним і динамічним на всіх етапах розвитку, проте зміни правлячих політичних еліт та орієнтація на євроінтеграцію не гарантують якісних системних змін у сфері реалізації механізмів локальної демократії. На підставі того, що однією з основних умов політичної стабільності держави є розбудова та функціонування демократичних інституцій, які мають забезпечувати широку громадянську участь та