

# РОЗДІЛ 1

## ПОЛІТИЧНА КУЛЬТУРА ТА ІДЕОЛОГІЯ

УДК 323.213

DOI <https://doi.org/10.32782/2663-6170/2022.30.1>

### ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ: ПЕРСПЕКТИВИ ТА РИЗИКИ

### DECENTRALIZATION IN UKRAINE: PERSPECTIVES AND RISKS

**Лавриненко Г.А.,**  
*кандидат політичних наук,  
доцент кафедри політології  
Київський університет імені Бориса Грінченка*

**Константин-Василе Цьока,**  
*доцент  
Університет Орадея (Румунія)*

У статті авторами проаналізовано проблеми реалізації реформи децентралізації в Україні. Наголошено на взаємозв'язку між стійким розвитком держави та ефективною системою управління на всіх рівнях державної влади. Обґрунтовано доцільність децентралізації влади в рамках ефективного протікання трансформаційних процесів в Україні. Визначено ключові дефініції децентралізації. Авторами становлено, що ефективність демократичного транзиту залежить від здатності конструктивно підходити до проведення реформи децентралізації в державі. Обґрунтовано небезпечність централізованої влади для демократичних держав. Наголошено на важливості залучення громадянського суспільства до державотворчих процесів та реформи децентралізації зокрема. Зазначено, що брак інформації серед громадян та відсутність бажання у політичних еліт рахуватися з громадянським суспільством як з повноправним учасником політичного процесу може призводити до деструктивних наслідків під час реформи децентралізації. Виокремлено ключові аспекти сутності децентралізації в Україні, котрі полягають в розширенні повноважень, ресурсів та відповідальності органів місцевого самоврядування. Виділено ключові перспективи від проведення реформи децентралізації в Україні, серед яких найбільш значущими є самостійність прийняття рішень органами місцевої влади, збільшення фінансових можливостей територіальних громад, конкретизація кола відповідальних осіб, відновлення взаємозалежності між напрямками соціально-економічного розвитку регіону та реальними потребами громадян. Конкретизовано потенційні проблеми та ризики, що виникають під час впровадження та реалізації реформи децентралізації, а саме: послаблення державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та, як наслідок, недотримання ними законодавчих норм, нецільове використання ресурсів, дестабілізація внутрішньополітичної ситуації, відторгнення населенням реформи децентралізації.

**Ключові слова:** децентралізація, трансформація, демократичний транзит, універсальність, органи місцевого самоврядування, громадянське суспільство.

In the article, the authors analyze the problems of realization the decentralization reform in Ukraine. The relationship between the sustainable development of the state and an effective system of management at all levels of state power is emphasized. The expediency of power decentralization within the framework of the effective flow of transformational processes in Ukraine is substantiated. The key definitions of decentralization are defined. The authors establishes that the effectiveness of democratic transit depends on the ability to constructively approach to the decentralization reform in the state. The danger of centralized power for democratic states is substantiated. The importance of involving civil society in state-building processes and decentralization reform in particular is emphasized. It is noted that the lack of information among citizens and the lack of desire of political elites to consider civil society as a full-fledged participant in the political process can lead to destructive consequences during the decentralization reform. The key aspects of the essence of decentralization in Ukraine, which consist in expanding the powers, resources and responsibility of local self-government bodies, are singled out. The key perspectives from the implementation of the decentralization reform in Ukraine are highlighted, among which the most significant are the independence of decision-making by local authorities, increasing the financial capabilities of territorial communities, specifying the circle of responsible persons, restoring interdependence between the directions of socio-economic development of the region and real needs of citizens. The potential problems and risks that arise during the implementation and realization of the decentralization reform are specified, namely: weakening of state control over the activities of local self-government bodies and, as a result, their failure to comply with the legislation, inappropriate use of resources, destabilization of the domestic political situation, rejection of the decentralization reform by the population.

**Key words:** decentralization, transformation, democratic transit, universality, local self-government bodies, civil society.

**Постановка проблеми.** Трансформаційні процеси та стійкий розвиток держави в якості кінцевої мети спонукають до налагодження ефективної системи управління на всіх рівнях державної влади, яка повинна займати пріоритетне місце у загальнодержавній стратегії у вигляді реформи децентралізації. Невід'ємним та універсальним фактором успішності її протікання є взаємодія між різними гілками влади, котра повинна базуватися на дотриманні демократичних механізмів стримувань та противаг, а також поінформованості населення та залученості його до активної участі у політичному житті держави. Саме через відсутність стрімкого бажання у політичних еліт підвищувати рівень знань та інформаційної забезпеченості населення щодо процесів державотворення під час реалізації реформи децентралізації досить часто виникає велика кількість проблемних питань. Особливо це стосується держав, які знаходяться на етапі трансформації та процес демократичного транзиту в яких затягнувся за часом. До таких відноситься й Україна, котра попри неодноразові спроби раціонального переосмислення усіх переваг та недоліків співвідношення централізації та децентралізації поки не досягла успіху в раціональній організації публічної влади шляхом передачі значної частини повноважень органам влади, що нижчі за рівнем. Хоча саме в цьому і полягає суть процесу децентралізації.

**Мета дослідження** – виокремити та проаналізувати перспективи та ризики процесу децентралізації в Україні.

Вивченням проблем децентралізації влади займаються як зарубіжні, так і вітчизняні дослідники. У контексті дослідження питання децентралізації саме в Україні серед останніх слід виділити В. Андрущенка, О. Бориславську, К. Ващенко, О. Гордєєва, І. Грицяка, А. Колодія, які здебільшого присвячували увагу теоретичним аспектам та питанням систематизації з вказаної проблематики. У той же час розгляд перспектив та потенційних ризиків процесу децентралізації все ще потребує подальших наукових розвідок серед дослідників.

**Викладення основного матеріалу дослідження.** Сучасний демократичний розвиток унеможливлений без динамічної реалізації реформи децентралізації, яка передбачає тісний зв'язок усіх органів влади, розмежування повноважень з передачею більшої їх частини на місця, паралельно зі збереженням держави та її інститутів, а також активізацією населення та його залучення до участі у політичному житті держави та вирішенні нагальних потреб [2, с. 18]. За таких умов вплив держави на населення обмежується, і суспільство виступає повноправним актором, в якому випрацьовуються механізми саморегуляції. Проте на початку варто звернутися до визначення самої дефініції децентралізації.

У політичній науці під децентралізацією прийнято розуміти управлінську політичну систему, покликану здійснювати владно значущі практичні рішення, що географічно чи організаційно перебувають поза межами безпосереднього впливу центральної влади; політичний процес, що передбачає делегування центральним урядом певних повноважень на місцевий рівень з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціонального значення, а також втілення в життя специфічних регіонально-локальних програм [5].

Слід зазначити, що для України даний термін не є новим, адже він згадується ще у ст. 132 Конституції України, де виокремлено, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднанні централізації та децентралізації в здійсненні державної влади [6].

Крім того, досить влучне визначення децентралізації наводить І. Грицяк, під яким пропонує розуміти діяльність незалежного місцевого самоврядування внаслідок передачі йому повноважень держави, а також процес розширення та зміцнення прав і повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру [4, с. 55].

Важливо розуміти, що демократія як спосіб реалізації влади виступає в якості ключового чинника децентралізації, котрий передбачає реальне, а не номінальне самоврядування нижніх щаблів влади. Демократія на місцях реалізується саме через децентралізацію як специфічний метод самоуправління, яким передбачається перерозподіл повноважень між центром та регіонами з наданням переваги останнім, а також делегування владних функцій на місця.

В Україні процес децентралізації влади є одним з пріоритетних в контексті адміністративної реформи та завершення демократичного транзиту. Він покликаний забезпечити реалізацію структурних та економічних реформ в державі через збільшення повноважень, а отже посилення позицій органів державної влади на місцях. Децентралізація в Україні зумовлена загальнонаціональним інтересом збалансування влади в державі, оскільки вона напряму пов'язана з можливостями оперативно та ефективно виявляти та задовольняти потреби громадян. Також процес децентралізації здатний пришвидшити розвиток демократії, адже він зменшує сфери впливу держави на суспільство та сприяє активізації населення в питаннях реалізації власних інтересів і залученості до процесу державотворення та прийняття політичних рішень зокрема.

Враховуючи вищезазначене стає очевидним, що процес децентралізації в Україні відкриває ряд перспектив.

По-перше, зменшення надмірної централізації влади щодо прийняття рішень. Очевидно невдалий приклад існування за часів незалежності України (2010–2014 рр.) де-факто супер-президентської республіки з жорсткою централізованою концентрацією повноважень та ресурсів у вертикалі органів виконавчої влади свого часу призвів до загрози існування парламентаризму в Україні, нівелюванню місцевого самоврядування та повної фінансової залежності територіальних громад [3, с. 38]. Децентралізація влади відкриє шлях до ефективного завершення демократичного транзиту з розбудовою нових та збереженням вже існуючих демократичних інститутів.

По-друге, посилення фінансових можливостей місцевих органів влади та збільшення ресурсів надасть більшої незалежності у вирішенні повсякденних питань громадян, що конструктивним чином вплине на швидкість прийняття рішень та задоволення потреб громадян. Крім того, відновиться принцип субсидіарності в питаннях формування джерел наповнення бюджету та розподілу повноважень [9].

По-третє, децентралізація надасть можливість удосконалити чинну в Україні систему адміністративно-територіального устрою та забезпечити повсюдність самоврядування, що забезпечить управління державним розвитком та позитивним чином вплине на вирішення проблеми з наповненням місцевих бюджетів.

По-четверте, конкретизує коло відповідальних осіб за розвиток конкретних територій, що сприятиме підвищенню рівня легітимності до влади з боку громадянського суспільства.

По-п'яте, підвищення якості послуг, що надаються громадянам, та стану розвитку інфраструктури за допомогою збільшення спроможності органів місцевого самоврядування здійснювати власні і в тому числі й делеговані повноваження через підвищення ресурсного забезпечення.

По-шосте, відновлення взаємозалежності між напрямками соціально-економічного розвитку регіону та реальними інтересами та потребами територіальних громад [11].

По-сьоме, підвищення рівня професіоналізму та ефективності представників органів місцевого самоврядування, що забезпечуватиметься високим рівнем конкурентоспроможності та відповідальності перед громадянами [1].

Даний перелік перспектив для України від процесу децентралізації не є вичерпним. Проте не менш важливо не забувати про можливі ризики, котрі логічним чинним виникають під час реформи децентралізації.

До першого ризику слід віднести можливу втрату статусу, ресурсів та відповідних інфраструктурних переваг окремими територіальними громадами, що здатно призвести до протидії гро-

мадян реформі децентралізації в аспектах укрупнення районів, а також посиленню протистояння між різними політичними об'єднаннями. Хоча об'єднання територіальних громад і носить добровільний характер, однак й досі відсутні чіткі механізми для здійснення адміністративно-територіальної реформи та гарантії щодо симетричного застосування відповідних норм [10].

Другий ризик пов'язаний з розширенням повноважень органів місцевого самоврядування, як наслідком передачі їх з центрального на регіональний рівень. Таким чином послаблення державного контролю за діяльністю органів місцевої влади може призвести до збільшення кількості порушень у сфері дотримання законодавчих норм, а також неефективного або навіть нецільового використання ресурсів.

Третім ризиком може стати поглиблення розбалансування та непропорційного соціального та економічного розвитку територіальних громад. І як крайня форма – створення територіальних олігархічних кланів внаслідок закладання в місцеві бюджети витрат, що заздалегідь є нереальними. Сприятиме цьому вилучення повноважень у обласних державних адміністрацій, котрі відносяться до питань розробки та контролю за бюджетами областей [7].

Четвертий ризик – протидія реформі децентралізації політичними акторами, зацікавленими у збереженні статус-кво та існуючих важелів контролю у межах централізованої політики [12]. В даному випадку обрана місцева влада не матиме ознак незалежності, а децентралізація носитиме формальний характер.

До п'ятого ризику слід віднести потенційне неприйняття суспільством реформи децентралізації внаслідок недостатньої поінформованості громадян та обговорення технічних моментів реалізації даної реформи.

Шостий ризик виникає через напружену соціально-політичну ситуацію в Україні. Децентралізацією можуть скористатися політичні сили, що зацікавлені в послабленні центральної влади та дестабілізації внутрішньополітичної обстановки в державі [8, с. 90]. За таких обставин місцеві еліти можуть почати здійснювати тиск на центральну владу з метою отримання певних преференцій, що в подальшому може призвести до розбалансування економічної політики держави.

Сьомий ризик пов'язаний початково з дестабілізацією ситуації на сході України, а з лютого 2022 року – повномасштабними бойовими діями на всій території держави.

Проте, незважаючи на вагомість вище перелічених ризиків, їх вплив на реформу децентралізації, звісно окрім повномасштабних бойових дій, здебільшого можливо нівелювати за допомогою залучення універсальних превентивних засобів

у вигляді доопрацювання законодавства, вироблення чітких механізмів та норм реалізації окремих положень, а також системи покарань за порушення вимог та зловживання повноваженнями.

**Висновки.** Необхідність реформи децентралізації в Україні обґрунтовується важливістю завершення демократичного транзиту та подальшого стійкого розвитку держави. Ефективна система управління із розмежуванням повноважень та передачею більшості їх органам місцевої влади стає універсальною запорукою росту добробуту населення держави. Проте держава має забезпечувати лише виконання реформи децентралізації, а її сутнісні аспекти повинні бути розроблені на місцях, у форматі всенародного обговорення, шляхом включення громадянського суспільства у державотворчі процеси.

Сутність децентралізації в Україні полягає в трьох ключових аспектах: розширенні повноважень, ресурсів і відповідальності органів місцевої влади, що має як свої перспективи, так

і ризики. Самостійність прийняття рішень, зменшення надмірної централізованості влади, посилення фінансових можливостей територіальних громад, підвищення якості послуг, конкретизація кола відповідальних осіб та відновлення взаємозалежності між напрямками соціально-економічного розвитку регіону та реальними потребами громадян безперечно сприятиме підвищенню рівня ефективності державотворчих процесів в Україні. Однак важливо також своєчасно опрацювати потенційні ризики у вигляді послаблення державного контролю за діяльністю органів місцевої влади і як наслідок недотримання ними законодавчих норм та нецільового використання ресурсів, розбалансування соціального та економічного розвитку територіальних громад, несприйняття населенням реформи децентралізації та дестабілізації ситуації в Україні, що здатні затягнути у часі реформу децентралізації, надати їй ознак деформації та невизначеності.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». Національний інститут стратегічних досліджень. Київ : НІСД. 2015. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1855/> (дата звернення: 18.07.2022).
2. Величко В.О. Децентралізація влади: міжнародний досвід. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2014. Вип.28. С.12-22.
3. Глизнер С.В. Поняття, типи та причини запровадження децентралізації в Україні. *Науковий журнал «Політикус»*. 2019. Вип.1. С. 36-40. DOI:10.24195/2414-9616-2019-1-36-40.
4. Грицяк І.А. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. Київ : Вид-во УАДУ, 1997. 487 с.
5. Децентралізація. Короткий словник політологічних термінів. URL: <http://politics.ellib.org.ua/encyclopedia-term-311.html> (дата звернення: 15.07.2022).
6. Конституція України : станом на 1 верес. 2016 р., ст. 132. / Верховна Рада України. Харків : Право, 2016. 82 с.
7. Негода В. Про остаточні успіхи децентралізації говорити ще зарано. *Децентралізація: інформаційний портал*. 11 червня 2021 р. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13671?page=16> (дата звернення: 16.07.2022).
8. Орловська, Ю. В., Кірюхін, Р. О. Децентралізація влади в Україні: проблеми та перспективи розвитку. *Економічний простір*. 2021. № 172. С. 87-92. DOI: 10.32782/2224-6282/172-15.
9. Підтримка належного врядування в місцевих громадах як складової реформи децентралізації. *Децентралізація: інформаційний портал*. 1 вересня 2018 р. URL: <https://donors.decentralization.gov.ua/project/sgg1c> (дата звернення: 16.07.2022).
10. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 14.05.2020 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 15.07.2022).
11. Сас О. Децентралізація під мікроскопом: аналіз плюсів та мінусів для об'єднаних громад. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/2101> (дата звернення: 20.07.2022).
12. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку : монографія / за ред. Кравціва В.С., Сторонянської І.З. Львів : ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України, 2020. 531 с.