

---

УДК 32–027.21

***Примуш М. В.***

*Доктор політичних наук, завідувач кафедри політології та державного управління Донецького національного університету (м. Вінниця)*

***Перебейнос О. Ю.***

*Студентка 1-го курсу ОКР «Спеціаліст, Донецького національного університету (м. Вінниця)*

## **МОДЕЛІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПОЛІТОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ**

Стаття присвячена комплексному вивченню моделей децентралізації державної влади в контексті розвитку української традиції місцевого самоврядування. Автори стоять на позиціях, що існуюча в Україні модель децентралізації має значний рівень суперечностей через розбіжність в існуючих механізмах делегування влади на містах.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, деконцентрація, територіальна громада, представницька демократія.

Актуальність вивчення місцевого самоврядування в Україні має свої специфічні риси та певні політико-правові традиції. Так, сутність досліджень місцевого самоврядування в контексті процесів децентралізації влади полягає у тому, що воно, на думку українських фахівців з теорії та практики самоврядних політичних процесів О. Батанова, В. Бороденюка, Н. Камінської, В. Павліченко, В. Погорілко, В. Сенчука, В. Чіркїна, В. Шаповала та інших, виступає публічним інститутом зі здійснення державної влади й функцій управління на містах з широким залученням до цього процесу громадян, які мешкають на певній території [1, с. 17]. Але, громадянське управління та залучення його представників до здійснення державних справ має свої обмеження: реальна влада на місцях зосереджена в повноваженнях та компетенції державних чиновників, які частіше діють всупереч інтересів місцевої громади [2, с. 100–101]; вона, в свою чергу, для здійснення реального управління не має відповідної компетенції й рівня фаху [3, с. 19]. Задля вирішення цього протиріччя, в європейській традиції функціонування місцевого самоврядування існує

дієвий інструмент вирішення складної проблеми повноважень чиновників та фаху громадян, а саме: політико-правове здійснення процесу вертикальної децентралізації влади в системі місцевого самоврядування [4, с. 29–30]. На практиці це означає, що держава в політико-правовому сенсі передає місцевій громаді частку своїх управлінських повноважень для ефективного менеджменту певною територією (фінансова автономія, право вільного користування земельними ресурсами та корисними копалинами тощо, проте з чітко встановленим рівнем державного контролю), але назване управління стосується чітко зазначеного кола питань й проблем, які місцева громада (як первина частка місцевого самоврядування) має вирішувати без наявності в неї певного рівня фаховості [5, с. 69–70].

Разом з тим, кожна національна система місцевого самоврядування формує в цьому процесі власну, індивідуальну, модель децентралізації влади. Спільним між ними є лише те, що децентралізація влади означає збереження існуючої системи вертикальної ієрархії в державному управлінні, а також те, що цей процес відбувається в межах діючого в державі законодавства [6, с. 23]. Але, сам характер й механізм розподілення повноважень між центром та регіонами, що здійснюється шляхом вертикального їх делегування (передачі) з центру на міста має неоднорідний характер й безліч політико-правових протиріч. Так, в українській практиці місцевого самоврядування відбувається як системна (пряма) передача повноважень місцевому самоврядуванню без виконання чітких державних гарантій (наприклад, формування соціальної політики), так й масштабне («сліпе») запозичення зарубіжних практик децентралізації влади без усвідомлення традицій і політико-правового досвіду названого процесу [7, с. 55]. Отже, в політологічній традиції системних досліджень про політичний сенс децентралізації влади й формування її національної моделі саме в Україні поки-що бракує. Замість цього, значна кількість досліджень торкаються лише правового (В. Бороденюк) та економічного (В. Сенчук) кола питань процесу децентралізації влади з деяким врахуванням політичних його особливостей [7, с. 56]. Саме, політологічному сенсу формування української моделі децентралізації влади й присвячено наше дослідження.

Аналіз останніх публікацій з обраної теми дослідження показав, що питання децентралізації влади у контексті розвитку місцевого самоврядування досліджується фахівцями переважно правових наук, де ключеве місце посідає проблема визначення статусу місцевого самоврядування в процесах децентралізації й деконцентрації влади та у виробленні до нього відповідної політичної, правової, ресурсної, фінан-

сової та іншої бази [8, с. 174]. Саме у такому ракурсі вказану проблему досліджують О. Батанов, Н. Камінська, В. Копейчиков, В. Сенчук, В. Чіркін та інші. Варто зазначити, що місцеве самоврядування є також одним з головних суб'єктів і об'єктів політичної точки зору, й тому, дослідження політичних складових цього явища також необхідно враховувати. З точки зору небагаточисленних політологічних досліджень (М. Баймуратов, В. Заблоцький, В. Кампо, Н. Нижник, М. Студенікіна та інші) децентралізація влади розуміється як процес керування місцевим самоврядуванням задля підняття ефективності всієї системи державотворення на містах шляхом функціонування системи вертикального перерозподілу повноважень на користь регіонів [9, с. 12]. Тобто, децентралізація влади на містах подається як всезагальний та всеохоплюючий інструмент делегування влади від «центральної влади» до «місцевих» (які також продовжують виконувати покладені на них суспільством й нормативно-правовою базою держави функції) [10, с. 120]. Проте, реальна діяльність місцевого самоврядування здійснюється не суспільством, а державою (наприклад, моніторинг діяльності місцевого самоврядування з метою виявлення нераціонального використання бюджетних коштів). Причому, зворотній механізм здійснити через проблему низького фахового рівня місцевих чиновників неможливо [11, с. 50–51]. Вказане формує принципово новий кут зору проблеми, оскільки визначення меж державного втручання в місцеві справи й рівень її децентралізації саме з політичної точки зору залишається невизначеним. Саме в цьому ракурсі й буде здійснено аналіз проблематики децентралізації влади в Україні.

Метою дослідження є вивчення специфіки формування національної моделі місцевого самоврядування в контексті трансформаційного розвитку України.

Методологічною основою дослідження є широке використання структурно-функціонального підходу, де місцеве самоврядування виступає структурним рівнем децентралізації влади й одночасно виконує дві взаємозалежні функції— управління територією та формування комунікативного зв'язку з державною владою. Використання цього методу дозволило нам дослідити місцеве самоврядування як систему інститутів та процесів, що реалізують механізм децентралізації влади як систему функцій: бюджетно-фінансова автономія, місцева податкова політика, керування місцевими ресурсами тощо. С точки зору системного підходу, децентралізація влади являє собою систему управлінських елементів, що формують собою складну систему державного та публічного управління. Також, широкого використання в дослідженні отримали

загальнонаукові методи, серед яких аналіз, синтез, дедукція та індукція, які дали можливість виділити логічний взаємозв'язок між самоврядними політичними процесами.

Проблематика дослідження місцевого самоврядування в Україні та вивчення процесів децентралізації влади є на сьогоднішньому етапі розвитку нашої держави одними з найбільш актуальних й одночасно складних питань. Актуальність полягає у тому, що Україна зіткнулася з цілим рядом системних проблем трансформаційного розвитку, серед яких можна назвати сепаратизм, тероризм, неефективність реформ й невизначеність в процесах державотворення. З однієї сторони, органи державної влади виступають за децентралізацію й передачу значної кількості повноважень органам місцевого самоврядування, а з іншої— для цього вона не створює всієї необхідної інфраструктури (передусім бюджетної та фінансової автономії для управлінських ініціатив місцевих громад) [12]. Також, варто відмити той факт, що у політиків та експертів є достатньо високий рівень песимізму на рахунок того, що місцева громада має можливість у своєму сьогоднішньому вигляді ефективно здійснювати управлінські функції. Названа ситуація не допомагає вирішенню проблеми місцевого самоврядування, а навіть навпаки— шкодить всій системі державного розвитку України [13]. На наш погляд, державні діячі та політики до проблеми формування національної моделі децентралізації підходять занадто вузько й зводять її лише до створення умов для реального наповнення бюджету зі збільшенням частки, яка б йшла на вирішення місцевих проблем. У той самий час, в політико-правовій природі децентралізація цей факт закріплює «апріорі», тобто робить його існуючим за замовчуванням, а сама децентралізація явище більш глобальне й означає вироблення моделі взаємовідносин між державною владою та регіонами. Це означає, що децентралізація не може ефективно формуватися, коли є проміжний рівень влади— обласні адміністрації. Сформовані з числа державних чиновників й діючих за державними інструкціями адміністрації формують собою систему «підкорення» місцевого самоврядування. Але, назване підкорення є адміністративним, неузгодженим та жодним чином не сприяє вирішенню місцевим самоврядуванням власних питань [14]. На вказану ситуацію в Україні існує дві радикальні точки зору. Сутність першої полягає у тому, що обласні державні адміністрації необхідно розформувати [15], а замість них утворити новий колегіальний орган з представників місцевих громад [16, с. 203]. Згідно другою точки зору, в Україні необхідно здійснити конституційну реформу самої структури місцевого самоврядування, де залишивши

незмінними положення ст. 133 Конституції України («територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади» [17]) створити вертикально ієрархічну модель децентралізації влади. Тобто, за логікою провідного українського юриста в сфері місцевого самоврядування В. Шаповала, повноваженнями мають наділяються як певні службовці, управлінці, так місцева громада як сукупність громадян, які не мають у свою чергу досвіду управління [18, с. 81]. Сутністю такого реформування є той факт, що в Конституції існує колізія, де непередбачено функціонування гілок влади, а зазначено лише державні інституції, що виконують їх функції, й тому поняття децентралізації влади знаходиться поза межами врегулювання діючого законодавства. На думку вітчизняного В. Бороденюка, який відстоює позицію багатогранності децентралізації державної влади, цей процес являє собою лише реалізацію двох механізмів — передачі повноважень від центру регіонам (механізму цього в законодавстві України прямо не існує, оскільки Конституція України прописує не систему поділу влади, а розподіл інституціональних повноважень між судовою, виконавчою та законодавчою інституціями) й підвищення компетенції місцевих чиновників (що вимагає від місцевої громади більш високого управлінського фаху й певного досвіду в сфері державного управління) [6, с. 24].

На нашу думку, вказані погляди вчених, юристів й громадських діячів свідчать, що децентралізація в Україні виступає більше не процесом узгодження та співпраці між державною владою та місцевою громадою, а політичним станом, де місцеве самоврядування постає як необхідний, але необов'язковий рівень влади. Необов'язковість розуміється в контексті його інституціонального позиціонування. Так, на думку В. Бороденюка та В. Сенчука, децентралізація державної влади в Україні є лише механізмом й системою горизонтального перерозподілу повноважень (між гілками влади) [7, с. 53], тоді як в європейській і світовій практиці — вертикального [3, с. 18]. Іншими словами, повноваження місцевій владі делегує не виконавча гілка влади, а уряд, який є персоніфікованим інститутом влади й прямого права і повноважень в процесі їх делегування місцевим органам влади він не має. Вказане веде до того, що існуючий стан децентралізації влади в контексті розвитку місцевого самоврядування веде до формування двох її моделей — адміністративної та публічно-громадянської. На процесуальному рівні ані держава, ані громадянське суспільство не встановлюють між собою «середній радіус» співпраці, а навпаки, намагають встановити певний домінування в процесі управ-

ління місцевим справами (тобто, держава намагається встановити більш широкий рівень контролю й впливу за діяльністю місцевою громади, а вона в свою чергу—отримати від держави як можна більшого рівня самостійності) [18]. Друга модель, публічно-громадська, є своєрідним аналогом «верств» часів Київської Русі, де питання управління територією вирішується на народних віче, а делегований представник лише фіксує відповідність рішень до чинного законодавства. Проте, кожна з цих моделей має певні переваги й недоліки. Отже, розглянемо специфіку формування цих моделей більш детально [19]. Перша модель—«адміністративна» являє собою поєднання в процесах децентралізації двох несумісних систем, а саме: державного управління та громадянського здійснення державних функцій на містах. Саме ця система децентралізації діє в Україні. З одного боку, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює за громадянами право й державні гарантії на здійснення функцій управління в межах певної території. Причому, згідно Закону, держава створює для цього всі нормативно-правові умови, але зобов'язань щодо викання державою цього права не прописано [20]. На наш погляд, вказана ситуація виникла не випадково, і є явищем суто трансформаційного стану українських політичних реалій, де на уламках пострадянської централізованої системи влади, місцеве самоврядування виступає потрібним, але не обов'язковим інститутом влади. Друга модель, «публічного управління» заснована на прямому впровадженні Європейської хартії місцевого самоврядування, яка декларує достатньо широкі повноваження органів місцевого самоврядування. Згідно ціннісного аспекту Хартії, місцеве самоврядування являє собою недержавний орган влади, що виконує функції управління певною територією за наявністю ресурсів такого управління [21]. Додаючи до цієї моделі той факт, що більшість регіонів нашої держави знаходяться на дотаціях з центрального бюджету, то встановлення цієї моделі може призвести до небажаних наслідків й руйнування всієї системи державної влади. Окрему небезпеку в цьому питанні формує також «Війна на Донбасі» та небезпека сепаратизму, що у свою чергу підсилює ризики. Тому, враховуючи попередні результати дослідження, на наш погляд, в Україні необхідно сформувати «середню модель» децентралізації влади в контексті розвитку місцевого самоврядування. Саме вирішенню цього питання й будуть присвячені наші наступні наукові розробки.

Таким чином, підсумовуючи результати дослідження ми дійшли наступних висновків. По-перше, процес децентралізації влади має два рівні—горизонтальний (делегування повноважень між гілками влади)

та вертикальний (розподілення повноважень між рівнями влади). Тому, враховуючи цю обставину необхідно уточнювати, що місцеве самоврядування є рівнем влади, й тому воно не може дублювати функції чи повноваження державних органів влади. По-друге, процеси децентралізації влади та розвиток місцевого самоврядування має складний діалектичний зв'язок, сутність якого полягає у наданні місцевим громадам права управління, а скільки формування в них певного рівня фаху та компетенції. Назване, багато в чому спричиняє інституціональну слабкість місцевого самоврядування, роблячи його прямо керованим державними службовцями як носіїв високого рівня фаховості й компетентності у вирішенні місцевих питань. По-третє, децентралізація влади формується в Україні крізь призму функціонування двох протилежних моделей — «адміністративної» (пряме здійснення влади адміністративними органами на містах, де місцеве громада лише учасник процесу управління) та «публічно-управлінської» (намагання місцевих громад бути в процесі управління власною територією бути автономними від державного втручання, що є певним ризиком до балансу влади). Тому, в Україні вкрай актуальною стає проблема вироблення «середньої моделі» децентралізації влади, щоб поєднувала в собі високий рівень фаховості чиновників з числа місцевих громад й не призводила до б ризиків сепаратизму й дисбалансу влади.

#### **Список використаних джерел:**

1. Батанов О. Муніципальна влада у системі сучасного муніципалізму: концептуальні проблеми теорії / О. Батанов // Юридичний вісник. — 2010. — №3. — С. 16–21.
2. Батанов О. Територіальна громада — основа місцевого самоврядування в Україні / О. Батанов: Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. — 260 с.
3. Сенчук В. Місцеве самоврядування і демократична держава: діалектика взаємозв'язку і взаємної детермінації / В. Сенчук // Юридична Україна. — 2009. — №6. — С. 17–23.
4. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз / Н. В. Камінська. Навч. посіб. — К.: КНТ, 2010. — 232 с.
5. Бабінова О. О. Державна регіональна політика і регіональний розвиток: сучасні реалії України та європейський досвід. / О. О. Бабінова. — К.: Фенікс, 2011. — 268 с.

6. Бороденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) / В. Бороденюк // Право України. — 2005. — №1. — С. 21–25.
7. Бороденюк В. Деякі проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування у містах з районним поділом / В. Бороденюк // Право України. — 2001. — №2. — С. 53–57.
8. Копейчиков В. В. Моральні і політико-правові підвалини статусу глави держави / В. В. Копейчиков // Ідеологія державотворення: історія і сучасність. Матеріали науково-практичної конференції 22–23 листопада 1996 р. — К.: Генеза, 1997. — С. 173–178.
9. Кампо В. М. Місьцеве самоврядування в Україні / В. М. Кампо. — К.: Ін Юре, 1997. — 36 с.
10. Бороденюк В. Діалектика співвідношення самоврядування, місцевого самоврядування та державного управління / В. Бороденюк // Право України. — 2002. — №12. — С. 118–122.
11. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. — Львів: Літопис, 2002. — 196 с.
12. «Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні». Аналітична записка [електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1021/>
13. Дробот І. Проблеми гарантування місцевого самоврядування в умовах вітчизняного державотворення [електронний ресурс] // Режим доступу: [http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2008\\_2/visnik\\_st\\_12.pdf](http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2008_2/visnik_st_12.pdf)
14. Анастасов О., Коваль Ю. Трансформація інституту місцевого самоврядування України у контексті європейського досвіду [електронний ресурс] // Режим доступу: <http://social-science.com.ua/article/1029>
15. Бабінова О. Розвиток місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі реформування: проблеми та пріоритети [електронний ресурс] // Режим доступу: [www.niss.gov.ua/Monitor/juli/11.htm](http://www.niss.gov.ua/Monitor/juli/11.htm)
16. Куйбіда В. С. Місьцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії [Текст]: монографія / В. С. Куйбіда, М. С. Куйбіда, О. О. Бабінова. — Х.: ХУУП, 2004. — 468 с.
17. Конституція України // ВВР України. — від 28.06.1996 р. [електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.



18. Шаповал В. Д. Інновації керівництва в органах місцевого самоврядування України / В. Д. Шаповал // Право і суспільство. — 2011. — №1. — С. 79–83.
19. Шевченко Н. В. Місцеве самоврядування в Україні: історія та сучасність (концептуальні підходи вітчизняних політологів) [електронний ресурс] // Режим доступу: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukraci/politics/2001/12-1-10.pdf>
20. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
21. Європейська Хартія Місцевого самоврядування [електронний ресурс] // Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036)

Стаття надійшла до редакції 11.02.2015 р.

Примуш М. В., Перебейнос О. Ю. Модели децентрализации государственной власти и местное самоуправление: политологический аспект

Статья посвящена системному изучению моделей децентрализации государственной власти в контексте развития украинского местного самоуправления. Авторы придерживается точки зрения, что существующая в Украине модель децентрализации имеет значительный уровень противоречий по причине разногласий в механизмах делегирования власти на местах..

Ключевые слова: децентрализация, местное самоуправление, деконцентрация, территориальная громада, представительская демократия.

Primush M. V., Perebeinos O. Y. Models of decentralization of state power and local self-government: politological aspect

Article is devoted to system studying of models of decentralization of the government in the context of development of the Ukrainian local government. The author adheres to the point of view that the model of decentralization existing in Ukraine has the considerable level of contradictions because of disagreements in mechanisms of delegation of local authorities.

Keywords: decentralization, local government, disconcentration, territorial bulk, representative democracy.