

**EPISTEMOLOGICAL STUDIES IN PHILOSOPHY,
SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES**

ISSN 2618-1274 (Print), ISSN [2618-1282](#) (Online)

Journal home page: <https://visnukpfs.dp.ua/index.php/PFS/index>

УДК. 421.01

Євген Радіонович Устименко

Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара

Пр. Гагаріна 72, Дніпро, 49000, Україна

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6093-1988>

E-mail: yevgeniyustimenko94@gmail.com

Received 31 May 2018; revised 28 June 2018; accepted 30 July 2018

doi: 10.15421/341917

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК СКЛАДОВА УСПІШНОЇ ПОЛІТИЧНОЇ
РЕФОРМИ В УКРАЇНІ: ОСНОВНІ ВИКЛИКИ**

Анотація.

Масові акції протесту в Україні (грудень 2013 – лютий 2014 рр.), що тепер вже увійшли в історію під назвами «Євромайдан» або «Революція Гідності», спонукали українську владу та суспільство повернутися до однієї з важливих, на нашу думку, проблем – реформування місцевих органів влади. Зокрема, 1 квітня 2014 року новий Кабінет Міністрів України затвердив розпорядження № № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», яке дало поштовх процесу під назвою «децентралізація». Тим не менш, і сьогодні значна частина громадян України ставиться до проведення реформ скептично, а в деяких випадках – негативно. Ми вважаємо, що причиною цього є недостатнє розуміння процесу: мова йде не стільки про звільнення старих чиновників та набір нових, скільки про зміну філософії відносин між органами державної влади і членами територіальних громад. Окрім цього, на нашу думку, негативним фактором для України є спротив окремих регіональних еліт, що не зацікавлені в передачі бодай частини своїх повноважень своїм наступникам, не до кінця продуманий механізм впровадження реформи та низький рівень компетентності нових регіональних лідерів, адже більшість з них має середній або нижче середнього рівень освіти. У статті проаналізовано основні аспекти децентралізації в Україні, досліджено особливості впровадження децентралізації, виявлено основні ризики впровадженню реформи децентралізації, оцінено фактор зовнішнього впливу на процес реформи та досліджено ступінь довіри населення до реформування політичної системи в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальні громади, еліта, федералізація, сепаратизм, криза, електоральна поведінка.

Yevgeniy R. Ustimenko

Oles Honchar Dnipro National University

Gagarina ave., 72, Dnipro, 49000, Ukraine

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6093-1988>

E-mail: yevgeniyustimenko94@gmail.com

**Decentralization as constituent of successful political reform
is in Ukraine: basic calls**

Abstract.

The massive protests in Ukraine (December 2013 - February 2014), now included in the history of "EuroMaydan" or "Revolution of Dignity", prompted the Ukrainian authorities and society to return to one of the most important, in our opinion, problems - reforming local authorities. In particular, on April 1, 2014, the new Cabinet of Ministers of Ukraine approved the Order No. 333-r "On Approving the Concept of

Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine”, which gave impetus to the process called “decentralization”. Nevertheless, even today, a significant part of Ukrainian citizens are reluctant to implement reforms, and in some cases, negatively. We believe that the reason for this is the lack of understanding of the process: it is not so much about the dismissal of old officials and a set of new ones, but about changing the philosophy of relations between state authorities and members of territorial communities. In addition, in our opinion, the negative factor for Ukraine is the resistance of some regional elites who are not interested in transferring even part of their powers to their successors, the reform mechanism and the low level of competence of the new regional leaders are not well thought out, since most of them have an average or lower than the average level of education. The article analyzes the main aspects of decentralization in Ukraine, explores the peculiarities of the introduction of decentralization, identifies the main risks of decentralization reform implementation, assesses the external influence on the reform process and investigates the degree of public confidence in the reform of the political system in Ukraine.

Key words: local self-government, territorial communities, elite, federalization, separatism, crisis, electoral behavior.

Евгений Радионович Устименко

Днепропетровский национальный университет имени Олеся Гончара

Пр. Гагарина 72, Днепро, 49000, Украина

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6093-1988>

E-mail: yevgeniyustimenko94@gmail.com

**Децентрализация как составляющая успешной политической реформы
в Украине: основные вызовы**

Аннотация.

Массовые акции протеста в Украине (декабрь 2013 – февраль 2014 гг.), что теперь уже вошли в историю под названиями «Евромайдан» или «Революция Достоинства», побудили украинскую власть и общество вернуться к одной из важных, по нашему мнению, проблем – реформирования местных органов власти. В частности, 1 апреля 2014 года новый Кабинет Министров Украины утвердил распоряжение № № 333-р «Об одобрении Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине», которое дало толчок процессу под названием «децентрализация». Тем не менее, и сегодня значительная часть граждан Украины относится к проведению реформ скептически, а в некоторых случаях – негативно. Мы считаем, что причиной этому есть недостаточное понимание процесса: речь идет не столько об освобождении старых чиновников и наборе новых, сколько об изменении философии отношений между органами государственной власти и членами территориальных общин. Кроме этого, по нашему мнению, негативным фактором для Украины является сопротивление отдельных региональных элит, которые не заинтересованы в передаче хотя бы части своих полномочий своим преемникам, не до конца продуманный механизм внедрения реформы и низкий уровень компетентности новых региональных лидеров, ведь большинство из них имеет средний или ниже среднего уровень образования. В статье проанализированы основные аспекты децентрализации в Украине, исследованы особенности внедрения децентрализации, обнаружены основные риски внедрения реформы децентрализации, оценен фактор внешнего влияния на процесс реформы и исследовано степень доверия населения к реформированию политической системы в Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальные общины, элита, федерализация, сепаратизм, кризис, электоральное поведение.

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні впроваджується в життя значна за своїми обсягами політична реформа, основною складовою якої є децентралізація влади. Проте й досі окремі категорії українських громадян ставляться до цього процесу зі скепсисом. При-

чиною, на наш погляд, є нерозуміння ними наступної аксіоми: жодна серйозна реформа, тим більше великого масштабу, ніколи не відбувається моментально, «за помахом чарівної палички» – адже такі процеси є довготривалими і доволі виснажливими. Ми маємо справу

не просто зі зміною старих бюрократичних чиновників на нових, а зі зміною філософії взаємовідносин між пересічними громадянином з одного боку і державою, уособленою органами влади – з іншого. Іншими словами, якщо раніше люди – представники громади на місцях – не мали достатніх важелів впливу на політичні рішення, оскільки фактично за них вирішували в столиці, то тепер, завдяки процесу децентралізації люди дедалі частіше стають активними його учасниками, адже усвідомлюють свою відповідальність за долю майбутніх поколінь, яким належить розвивати свої регіони і Україну в цілому. Секрет вищезазначеного скепсису дуже простий: в країнах перехідного періоду (в нашому випадку – пострадянського простору, за виключенням країн Балтії) громадяни не звикли самі вирішувати проблеми, вони сподіваються на допомогу з боку когось. Це, на нашу думку, є однією з проблем, що становлять серйозний виклик проведенню реформи, оновленню українського політичного класу, як наслідок – стабілізації соціально – політичної ситуації в нашій країні, її успішної інтеграції до цивілізованого світу.

Аналіз досліджень і публікацій. Дослідженням проблеми децентралізації влади в Україні займаються не тільки політологи - теоретики, але й політологи практичного спрямування, чинні і колишні політики, чиновники, громадські активісти, соціологи, журналісти, депутати Верховної Ради і органів місцевого самоврядування. Серед них активно виділяються експерт Інституту Політичної Освіти, член політради політичної партії «Сила Людей» Олександр Солонтай, голова Інституту Громадянського Суспільства Анатолій Ткачук, німецький і український політолог Андреас Умланд.

Мета дослідження. Головною метою є розкриття особливості впровадження децентралізації як складової політичної реформи, дослідження всіх можливих потенційних викликів процесу децентралізації влади в Україні, акцентування уваги на наслідки цих викликів.

Виклад основного матеріалу. Існує безліч

визначень терміну «децентралізація», проте в нашому випадку, найбільше підходить наступний: децентралізацією є передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування таким чином, щоб якомога більше повноважень мали ті органи, які ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найуспішніше [1]. Крім цього, доцільно дати визначення такому її виду, як «політична децентралізація».

Політична децентралізація – це пропорційне представництво представників регіонів держави (областей, республік, країв, районів) в парламенті, можливість проведення виборів безпосередньо в регіоні, розподіл владних та політичних повноважень між конкретною регіональною одиницею та власне, органами центральної влади країни. Тут також передбачається наявність постійних контактів між владними структурами центрального (вся держава) і місцевого (певний регіон) рівнів, забезпечення регіону необхідними правами та свободою діяльності (за обов'язкової умови відповідності Основному Закону – Конституції та іншим нормативно – законодавчим актам України). Значним плюсом при проведенні децентралізації є покращення умов розвитку економіки як певного регіону, так і країни в цілому, одночасно підвищуються ефективність роботи органів влади на місцевому та загальнодержавному рівнях та довіра громади до своїх представників, делегованих від їхнього імені до виконання своїх обов'язків.

За словами Анатолія Ткачука, складовими процесу децентралізації є реформа територіальної організації влади, місцевого самоврядування і регіональної політики [2]. Логічним початком цього процесу є прийняття 1 квітня 2014 року Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [3]. Планувалось, що за результатами реформи, громада отримувала більше повноважень, враховуючи принцип субсидіарності, за якого представники громади мають право вдаватися до будь – яких дій виключно в разі їх ефективності на місцевому, а не на загальнонаціональному рівні; до речі, цей принцип є доволі

поширеним в країнах Європейського Союзу та в США. Виконавчу владу в регіонах мали би передати виконкомам місцевих рад, тоді як раніше цим питанням опікувались місцеві адміністрації. В свою чергу, мала бути запроваджена ще й посада префекта, який замінював би голову державної адміністрації. Як і голова, наприклад, ОДА, префект призначається Президентом за поданням Уряду і несе перед ними повноту відповідальності. Принципова відмінність префекта від голови адміністрації полягає в наступних аспектах:

1. Префект не може бути залежним від місцевих політичних еліт;
2. Не має права на одностайне прийняття остаточного рішення щодо законності / незаконності рішень місцевих органів влади, а лише призупиняє їхню дію з одночасним зверненням до суду;
3. У порівнянні з головою адміністрації має менше повноважень, оскільки його функція – не контрольна, а наглядова [4].

Однак, того ж 2014 року перші спроби внести зміни до Конституції України не увінчались успіхом, оскільки народні депутати не встигли проголосувати за проект, запропонований президентом України Петром Порошенком до виборів у Верховну Раду 26 жовтня 2014 року, а тому цей проект було знято з порядку денного. Відповідний законопроект «Про добровільне об'єднання територіальних громад» був прийнятий лише в лютому наступного року, хоча пройшов перше читання ще влітку 2014 року [5]. Одночасно, в лютому 2015 року був прийнятий та вступив в силу закон «Про засади державної регіональної політики», який регулює нові правила ведення регіональної політики [6].

Незважаючи на прийняття необхідної нормативно – правової бази, процес реформування як місцевого самоврядування, так і політичної системи в Україні зазнає гальмування. Причин цьому існує декілька. Першою причиною, на наш погляд, є вже вищезазначена відмова прийняти відповідні законодавчі акти в 2014 році перед парламентськими виборами, оскільки і в Верховній Раді і на рівні місцевих ОМС є політики, котрим не вигідне проведення

реформи. Адже в такому разі їм доведеться попроситися зі своїми мандатами, а отже, їх позбавлять можливості знаходитися при владі, прикривати корупційні схеми та нацьковувати звичайних громадян один на одного, маніпулюючи при цьому питаннями мови, історичного минулого, територіального устрою країни, її геополітичної орієнтації тощо.

До того ж, активним гравцем в цьому полі виступає Російська Федерація, котра окупувала частину території України – Автономну Республіку Крим і розв'язала війну в Донецькій та Луганській областях, надаючи допомогу т.зв. «ДНР» і «ЛНР». Росія має свій інтерес в українській децентралізації, а саме – через Мінські угоди. До речі, реформа децентралізації мала на меті і внесення змін до чинного законодавства стосовно статусу окупованих територій, простими словами - передбачалось повернути «народні республіки» до складу України. І тут одразу маємо звернути увагу на перший ризик: якщо Україна погодиться на цей крок, то це означає фактичну легалізацію цих сепаратистських анклавів.

Як наслідок, Москва отримує карт-бланш на блокування євроінтеграційних прагнень України та блокування зовнішньополітичного курсу офіційного Києва на вступ до євроатлантичних структур. Це також означає перетворення України з унітарної на федеративну державу, до чого прагне Кремль. На думку політолога Андреаса Умланда, нинішня війна і її наслідки не залишають можливостей для громадян України піти навіть на компромісні домовленості з проросійськими терористами і офіційною Москвою, адже переважна більшість українського політикуму не бажає навіть після формальної реінтеграції ОРДЛО в Україну давати місцевій т.зв. «політичній еліті» призначати своїх представників у владні та силові структури, мати окремий від загальноукраїнського бюджет, розбудовувати незалежні від України зовнішньоторговельні та зовнішньополітичні стосунки.

Тому, ця ідея відкидається ними, навіть тими з них, хто ще в 2014 році з офіційних трибун закликав «почути Донбас» [7].

Другою причиною гальмування процесу є

відсутність досвіду в представників молодого політичного класу, оскільки, на нашу думку, через розпорошеність по ідеологічно протилежним одна одній політичним партіям, вони не мають впливу на процес. Крім того, не варто забувати, що часто – густо, представники нової політичної еліти є дуже некомпетентними в своїй справі: частка службовців місцевого самоврядування, депутатів і чиновників, які мають вищу освіту, традиційно становить не більше двох третин, а в деяких випадках – і того менше [8].

Також, соціологічні опитування громадян України у здійсненні реформи розділились: в липні 2017 року Фонд «Демократичні Ініціативи імені Ілька Кучеріва» та Центр Разумкова провели соціологічне опитування серед громадян стосовно їхнього ставлення до реформи. За даними опитування, 7,5% опитаних відповіли, що безумовно підтримують, 34,5% - скоріше підтримують, 16,3% - швидше не підтримують, 10,4% - зовсім не підтримують, 31,4% - не визначилися з відповіддю. У той же час тільки 19,9% респондентів (на заході - 23,8%, в центрі - 19,8%, на півдні - 15,4%, на сході - 18,5%) відповіли, що добре володіють інформацією про ініціативи влади щодо децентралізації, 61,9% опитаних (на заході - 57,9%, в центрі - 66,8%, на півдні - 53,6%, на сході - 62,3%) - щось чули про них, 18% респондентів (на заході - 18,3%, в центрі - 13,3%, на півдні - 30,7%, на сході - 18,7%) - не володіють такою інформацією, 0,2% опитаних (на заході - 0%, у центрі - 0,2%, на півдні - 0,4%, на сході - 0,5%) - не відповіли. Крім того 36,7% опитаних вважають, що децентралізація влади в Україні відбувається дуже повільно [9].

На нашу думку, це пов'язано в першу чергу,

із соціальною та економічною кризою в країні, коли населення турбує не стільки розвиток країни, скільки питання фізичного виживання, чим активно користуються популісти. За словами експерта Інституту Політичної Освіти Олександра Солонтая, в цьому випадку спостерігається зростання корупційної складової та боротьби за владу на місцях, заручниками яких стає потенційний електорат. Ця боротьба за владу відбиває зацікавленість в людей проводити зміни та посилює в них мрії про «добраго царя, який за них все вирішить» [10; 11].

Висновки. Дослідивши особливості впровадження децентралізації, виявивши ризики, з якими вже неодноразово зтикалися експерти і політики, ознайомившись з даними соціологічних опитувань, маємо наступну картину: потенційними викликами для успішного завершення процесу і оновленню політичної системи в Україні досі залишаються мала обізнаність (часто – незацікавленість населення) в політичних процесах, перетворення цієї реформи на інструмент маніпуляцій популістами з метою отримати якомога більше переваг для себе (однаково стосується і загальнонаціонального і місцевого рівнів), незрілість представників молодого політичного класу до змін та використання внутрішньо українських проблем з-за кордону.

Окрім цього, на нашу думку, негативним викликом для України є політичний спротив окремих регіональних еліт, які не зацікавлені в передачі бодай частини своїх повноважень своїм наступникам, не до кінця продуманий механізм впровадження реформи та низький рівень компетентності нових регіональних лідерів, адже більшість з них має середній або нижче рівень освіти.

Бібліографічні посилання

1. Олена Сас. «Що таке децентралізація і навіщо вона всім нам? - простими словами про реформу?» *Портал GOV.UA: «Децентралізація дає можливості»*. 23.03 2016. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [<https://decentralization.gov.ua/news/1862>]
2. Децентралізація в Україні: Досягнення, надії і побоювання. «International Alert», Український незалежний центр політичних досліджень – УНЦПД. *Аналітичний звіт - серпень 2017 р.* С.4. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine_Decentralisation_UK_2017.pdf]
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. «Про схвалення Концепції

реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». [Електронний ресурс]. Режим доступу: [<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>]

4. Загальна інформація про запровадження інституту префектів. *Портал GOV.UA: «Децентралізація дає можливості»*. 23.03 2016. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [<https://old.decentralization.gov.ua/reforms/item/id/7>]

5. Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад». [Електронний ресурс]. Режим доступу: [<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/157-19>]

6. Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII «Про засади державної регіональної політики». [Електронний ресурс]. Режим доступу: [<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>]

7. Андреас Умланд. «Нерозказана реформа». У співавторстві з директором Інституту розвитку територій Юрієм Ганущаком і Олексієм Сидорчуком, політаналітиком Фонду «Демократичні ініціативи». «*Новое Время*». 07.04.2017 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: [<https://nv.ua/ukr/opinion/umland/nerozkazana-reforma-938434.html>]

8. Жук В. Напрями розвитку та зміцнення управлінського потенціалу органів місцевої влади. / В. Жук. *Національний інститут стратегічних досліджень*. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [<http://old.niss.gov.ua/Monitor/Jul08/01.htm>]

9. «36,7% українців вважають, що децентралізація йде дуже повільно». «*Українська Правда*». 24.07.2017 року. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [<https://www.pravda.com.ua/news/2017/07/24/7150397/>]

10. Солонтей Олександр/ «Децентралізація в Україні: перші результати» - Інститут соціокультурного менеджменту (ІСКМ), 11.07.2017 року. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [<http://www.lacenter.org.ua/2013-09-10-08-52-50/70-2013-09-17-06-15-47/1875-2017-07-11-10-30-38.html>]

11. «Щоб громада була громадою – вона має кусатися», - керівник ІПО Олександр Солонтей. *Портал GOV.UA: «Децентралізація дає можливості»*, 09. 06. 2017 року. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [<https://decentralization.gov.ua/news/5832>]

References

1. Olena Sas. «Scho take detsentralizatsiya i navischo вона vsIm nam? - prostimi slovami pro reformu?» *Portal GOV.UA: «Detsentralizatsiya daE mozhlivostI»*. 23.03 2016 [Elektronniy resurs]. Rezhim dostupu: [<https://decentralization.gov.ua/news/1862>]

2. Detsentralizatsiya v UkraYinI: Dosyagnennya, nadIYi i poboyuvannya. «International Alert», UkraYinskiy nezalezhniy tsentr poltichnih doslidzhen – UNTsPD. *Analltichniy zvit - serpen 2017 r.* S.4. [Elektronniy resurs]. Rezhim dostupu: [https://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine_Decentralisation_UK_2017.pdf]

3. Rozporyadzhennya Kabinetu MInIstrIv UkraYini vId 1 kvItnya 2014 roku # 333-r «Pro shvalennya KontseptsIYi reformuvannya mIstseвого samovryaduvannya ta teritorIalnoYi organIzatsIYi vladi v UkraYinI». [Elektronniy resurs]. Rezhim dostupu: [<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-r>]

4. Zagalna InformatsIya pro zaprovadzhennya Institutu prefektIv. *Portal GOV.UA: «Detsentralizatsiya daE mozhlivostI»*. 23.03 2016. [Elektronniy resurs]. Rezhim dostupu: [<https://old.decentralization.gov.ua/reforms/item/id/7>]

5. Zakon UkraYini vId 5 lyutogo 2015 roku # 157-VIII «Pro dobrovIlne ob'Ednannya teritorIalnih gromad». [Elektronniy resurs]. Rezhim dostupu: [<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/157-19>]

6. Zakon UkraYini vId 5 lyutogo 2015 roku # 156-VIII «Pro zasadi derzhavnoYi regionalnoYi poltiki». [Elektronniy resurs]. Rezhim dostupu: [<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>]

7. Andreas Umland. «Nerozkazana reforma». U spIvavtorstvI z direktorom Institutu rozvitku teritorIy YuriEm Ganuschakom i OleksiEm Sidorchukom, polItanalItikom Fondu «Demokratichni InItIlativi». «*Novoe Vremya*». 07.04.2017 roku. [Elektronniy resurs]. Rezhim dostupu: [<https://nv.ua/ukr/opinion/umland/nerozkazana-reforma-938434.html>]

8. Zhuk V. Napryami rozvitku ta zmltsnennya upravlnskogo potentsIalu organIv mIstsevoYi vladi. / V. Zhuk. *NatsIonalniy Institut strategIchnih doslidzhen*. [Elektronniy resurs]. Rezhim dostupu: [<http://old.niss.gov.ua/Monitor/Jul08/01.htm>]

9. «36,7% ukraYintsIv vvazhayut, scho detsentralizatsiya yde duzhe povIlno». «*UkraYinska Pravda*», 24.07.2017 року. [Elektronniy resurs]. Rezhim dostupu: [<https://www.pravda.com.ua/news/2017/07/24/7150397/>]

10. Solontay Oлександр «Detsentralizatsiya v UkraYinI: pershi rezultati» - Institut sotsIokulturnogo menedzhmentu (ISKM), 11.07.2017 року. [Elektronniy resurs]. Rezhim dostupu: [<http://www.lacenter.org.ua/2013-09-10-08-52-50/70-2013-09-17-06-15-47/1875-2017-07-11-10-30-38.html>];

11. «Schob gromada bula gromadoyu – вона maE kusatsIya», - kerIvnik IPO Oлександр Solontay. *Portal GOV.UA: «Detsentralizatsiya daE mozhlivostI»*, 09. 06. 2017 року. [Elektronniy resurs]. Rezhim dostupu: [<https://decentralization.gov.ua/news/5832>]