**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**СХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ІМЕНІ ВОЛОДИМИРА ДАЛЯ**

**Інститут міжнародних відносин**

**Кафедра політології та міжнародних відносин**

**МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ДЕЦЕНТРАЦІЗАЦІЇ**

**В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ**

**В УКРАЇНІ**

Магістерська робота зі спеціальності

052 «Політологія»

**Студент-виконавець:**

Кошелєва К. В. –

гр. ПОЛ-16дм

**Науковий керівник:**

Севрюк С. В. –

доц., к.і.н.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Допущено до захисту:**  Завідувач кафедри політології  та міжнародних відносин  доц. Павлова Л. І.  «\_\_\_» \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2018 р. |  | **Рецензент:**  Михайлюк В. П. –  д.і.н., проф., завідувач кафедри всесвітньої історії та історії України СНУ ім. В. Даля |

Сєвєродонецьк – 2018

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**СХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ІМЕНІ ВОЛОДИМИРА ДАЛЯ**

**Інститут міжнародних відносин**

**Кафедра політології та міжнародних відносин**

Освітньо-кваліфікаційний рівень – магістр

Спеціальність **–** 052 «Політологія»

# 

|  |
| --- |
| «ЗАТВЕРДЖУЮ» **Завідувач кафедри** \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_доц. Павлова Л. І. «\_\_\_\_» \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_20\_\_\_року |

## З А В Д А Н Н Я

### НА МАГІСТЕРСЬКУ РОБОТУ СТУДЕНТУ

**Кошелєвій Карині Володимирівні**

1. Тема магістерської роботи – «Механізми реалізації політики децентралізації в умовах демократичної політичної системи в Україні»,

керівник магістерської роботи – Севрюк Сергій Віталійович, доц., к.і.н.,

затверджені наказом вищого навчального закладу від «02» жовтня 2017 р., № 178/73

2. Строк подання магістерської роботи – «10» січня 2018 р.

3. Зміст магістерської роботи: теоретична та джерельна база трансформації відносин центральної і місцевої влади; концептуальні засади визначення понятійно-категоріального апарату дослідження; методологічні аспекти аналізу розосередження державної влади та її повноважень; характерні риси делегування владних функцій органам вітчизняного місцевого самоврядування; фактори впливу на проведення політики децентралізації в Україні; групи ризиків децентралізації влади для українського суспільства; основні принципи перерозподілу функцій та повноважень як умова гармонізації суспільно-політичних відносин в Україні; розробка інноваційних моделей політичної децентралізації в умовах демократичного транзиту в Україні.

4. Дата видачі завдання – «02» жовтня 2017 р.

#### КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| №  з/п | Назва етапів магістерського проектування | Строк виконання етапів | Примітка |
| 1. | Збір інформації, робота над бібліографією | 02.10 – 22.10 | Виконано |
| 2. | Розробка плану магістерської роботи | 23.10 – 29.10 | Виконано |
| 3. | Актуалізація теми, постановка завдань дослідження | 30.10 – 05.11 | Виконано |
| 4. | Робота над розділом 1 «Теоретико-методологічні засади дослідження політики децентралізації» | 06.11 – 26.11 | Виконано |
| 5. | Робота над розділом 2 «Специфіка розподілу політичної влади в період демократичної трансформації політичної системи в Україні» | 27.11 – 10.12 | Виконано |
| 6. | Робота над розділом 3 «Шляхи трансформації владних відносин за умов розширення громадянської участі» | 11.12 – 24.12 | Виконано |
| 7. | Робота над висновками | 25.12 – 99.12 | Виконано |
| 8. | Оформлення магістерської роботи, візуалізація | 30.12 – 03.01 | Виконано |
| 9. | Подання роботи завідувачу кафедри | 04.01.2018 р. | Виконано |
| 10. | Подання магістерської роботи на рецензування | 05.01 – 09.01 | Виконано |
| 11. | Подання магістерської роботи в завершеному вигляді на кафедру | 10.01.2018 р. | Виконано |
| 12. | Підготовка доповіді до захисту | 11.01.– 22.01 | Виконано |
| 13. | Захист магістерської роботи | 23.01.2018 р. | Виконано |

**Студентка Кошелєва К. В.**

**Керівник магістерської роботи доц. Севрюк С. В**

**ЗМІСТ**

ВСТУП……………………………………………………………………………5

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОЛІТИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ……………………………………………..10

1.1. Теоретична та джерельна база трансформації відносин центральної і місцевої влади.....................……………………………………………………10

1.2. Концептуальні засади визначення понятійно-категоріального апарату дослідження.............................................................................................22

1.3. Методологічні аспекти аналізу розосередження державної влади та її повноважень……………………………………………………………………31

РОЗДІЛ 2. СПЕЦИФІКА РОЗПОДІЛУ ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ В ПЕРІОД ДЕМОКРАТИЧНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ…………………………………………………………………………38

2.1. Характерні риси делегування владних функцій органам вітчизняного місцевого самоврядування………………………………………38

2.2. Фактори впливу на проведення політики децентралізації в Україні………………………………………………………………………….49

2.3. Групи ризиків децентралізації влади для українського суспільства………………………………………………………………………54

РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ВЛАДНИХ ВІДНОСИН ЗА УМОВ РОЗШИРЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОЇ УЧАСТІ………………………………..61

3.1. Основні принципи перерозподілу функцій та повноважень як умова гармонізації суспільно-політичних відносин в Україні…………….61

3.2. Розробка інноваційних моделей політичної децентралізації в умовах демократичного транзиту в Україні…………………………………75

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ………………………………………………...85

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ……………………………..………90

**ВСТУП**

**Актуальність теми дослідження.** За умов трансформації українського суспільства, відбувається переоцінка цінностей, змінюється політичний курс держави, чітко відображається ідеологічна свідомість населення, а також відбувається і модернізація публічної політики. Проблема відцентрових і доцентрових сил в системі взаємин «центр – регіон» встає сьогодні досить гостро. Це пов’язано з тим, що ряд унітарних держав все більше прагне до децентралізованого управління, пояснюючи подібну організацію своєї влади тим, що зосередження всіх можливих функцій в центрі веде до надмірної бюрократизації, створенню неефективного апарату, не здатного оперативно і адекватно вирішувати проблеми регіонів. Яскравими прикладами подібних процесів є Італія, Іспанія, Франція, Великобританія.

Децентралізація державної влади розглядається світовим співтовариством як один з ключових елементів комплексної реформи системи державного управління і є пріоритетним напрямком діяльності міжнародних і національних організацій. Децентралізація повноважень і ресурсів може зробити істотний внесок у підвищення ефективності всього процесу управління й істотно підсилити його демократичну складову.

Державна політика делегування повноважень органам місцевого самоврядування сьогодні має стати пріоритетною для українського суспільства, зважаючи на перспективи європейської інтеграції та сепаратистські настрої окремих регіонів України. Події майдану 2013–2014 рр. перетворили проблему децентралізації влади на злободенну. Ідею децентралізації влади як інструмент боротьби з регіональним сепаратизмом було висунуто в ухваленій Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 року, але ідея пріоритетності децентралізації не є новою. Найбільшої чіткості вона набула в Національній доповіді НАН України ще 2010 р., у якій наголошувалося, що імплементація в українську реальність європейської матриці місцевого самоврядування є єдиним можливим варіантом швидких і якісних змін базових суспільних відносин. Саме вони є рушійною силою демократичних перетворень і гарантією їх невідворотності, противагою тим авторитарним намаганням, що постійно продукуються державною владою в українському суспільстві.

**Метою дослідження** є виявлення концептуальних основ і принципів реалізації політики децентралізації та розвитку місцевого самоврядування в умовах трансформації українського суспільства.

**Завдання**, що встановлені для досягнення мети наукового дослідження, наступні:

* дослідити теоретичну та джерельну базу трансформації відносин центральної і місцевої влади;
* проаналізувати концептуальні засади визначення понятійно-категоріального апарату дослідження;
* визначити методологічні аспекти аналізу розосередження державної влади та її повноважень;
* з’ясувати характерні риси делегування владних функцій органам вітчизняного місцевого самоврядування ;
* розглянути фактори впливу на проведення політики децентралізації в Україні;
* визначити групи ризиків політичної децентралізації для українського суспільства;
* обґрунтувати основні принципи перерозподілу функцій та повноважень як умову гармонізації суспільно-політичних відносин в Україні.;
* продемонструвати розробку інноваційних моделей політичної децентралізації в умовах демократичного транзиту в Україні.

**Об’єктом дослідження** виступає трансформація українського суспільства в умовах сучасності.

**Предметом дослідження** є реалізація політики децентралізації в Україні.

**Методологічну базу дослідження** склали: загальнонаукові методи, що відображають взаємозв’язок територіального устрою держави та територіального розподілу влади з ефективністю системи державного управління і розвитку демократії; діалектичний підхід у поєднанні з політологічним системним методом, що забезпечує розуміння закономірностей адміністративно-територіального поділу держави. Використовувалися базові ідеї історичного і логічного підходів до суспільних явищ і процесів, методологічно розвинені з урахуванням особливостей об’єкта і предмета дослідження. Зі спеціальних методів використовувалися структурно-функціональний аналіз, який дозволяє вивчити суб’єкти та об’єкти реформування, політичні та соціальні їх наслідки. Також було використано аналітичний метод, на підставі якого було виділено головні аспекти трансформації українського суспільства та проаналізовано роботу механізмів політики децентралізації.

**Джерельною базою дослідження** є результати досліджень наукових центрів і фондів України у питаннях адміністративної та адміністративно-територіальної реформ. Зокрема, використані дані: Центру політико-правових реформ; Національного інституту стратегічних досліджень; Інституту демографії та соціальних досліджень; Національної академії державного управління при президентові України; Української асоціації місцевих та регіональних рад; Міжрегіонального союзу органів місцевого самоврядування України.

У процесі дослідження вивчені законодавчі та інші нормативно-правові акти з проблем адміністративно-територіального устрою України, організації місцевого самоврядування, матеріали періодичних видань, присвячених проблемам адміністративно-територіальної реформи, децентралізації публічної влади та місцевого самоврядування. Значна кількість науковців приділяла увагу політиці децентралізації у наукових статтях, наукових працях та інших своїх роботах.

Серед зарубіжних вчених політику децентралізацій у своїх роботах розглядали американський політолог Х. Лінц у роботі «Проблемы демократической трансформации и консолидации», Е. Тоффлер у своїй книзі «Третя хвиля», а також С. Хантінгтон та інші. Що стосується вітчизняних науковців, то проблеми політичної децентралізації розглядалися у працях таких дослідників як: В. Б. Авер’янов, М. О Баймуратов, М. Грушевський, М. Драгоманов, Т. О. Карабін, О. А. Карпенко, Р. А. Колишко, А. Мєльнік, О. Молодцов, В. Пустовой, І. О. Цурканова та інш.

**Наукова новизна дослідження полягає у:**

* осмисленні політичної сутності адміністративно-територіальної реформи в сучасній Україні, множинності та ієрархічності національних умов і факторів реформування;
* у здійсненому аналізі системи державної влади і управління в Україні, на основі якого показано, що однією з ключових причин системної соціально-економічної та політичної кризи є неефективність існуючої нині системи державного управління та публічної влади, які гальмують подальший соціально-економічний розвиток країни та демократизацію суспільства;
* у розкритті змісту таких принципово важливих понять, як «політика децентралізації» та «українське суспільство», які сьогодні виступають у ролі взаємодоповнюючих складових політичної системи;
* показано, що адміністративно-територіальний устрій держави – це не стільки проблема поділу території держави на певні його частини, скільки оптимізація територіальної організації публічної влади, за умов делегування повноважень місцевому самоврядуванню при політичній децентралізації.

**Практичне значення** роботи проявляється у наданні рекомендацій та пропозицій, які базуються на доскональному дослідженні проблемних питань та можуть використовуватись як практичні розробки для вдосконалення політики децентралізації або її окремих аспектів.

**Структура магістерської роботи** складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків.

**РОЗДІЛ 1**

**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОЛІТИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

* 1. **Теоретична та джерельна база трансформації відносин центральної і місцевої влади**

Реалізація політики децентралізації є темою, яка не втрачає своєї актуальності у дослідницькому середовищі. Саме це обумовлює вивчення її тенденцій, дослідження головних аспектів, а також впровадження і модернізацію у політичних системах країн, що розвиваються. Трансформація відносин центральної і місцевої влади стала предметом дослідження багатьох зарубіжних та вітчизняних вчених. Дослідженню теоретичних засад політичної децентралізації та її ролі в становленні політичної систем серед західних вчених приділяли увагу А. Бертон, Д. Б’юкенен Ж. Боден, Ж. Ведель, К. Кайзер, Дж. Е. Кі, Х. Лінц, М. Портер, П. Селмон, Е. Тоффлер, Дж. Чендлер, Дж. Фалетті. Це пов’язано з тим, що ідеї децентралізації вперше виникли саме в країнах заходу, де набули подальшого розвитку й оформилися в ефективну модель управлінської політики.

Американський філософ, соціолог та футуролог Е. Тоффлер у своїй книзі «Третя хвиля», яка була присвячена змінам у сучасному суспільстві зазначав, що «в епоху індустріалізму влада зосереджена в державах, точніше – в їх столицях. Вашингтон, Токіо, Лондон, Париж і Москва є сьогодні основними центрами влади. Потужний тиск процесу дестандартизаціі, що набирає сили в багатьох країнах, вимагає фундаментального перерозподілу, при якому більше влади має перейти від центру до територіально-адміністративних одиниць» [76, с. 98]. У самій крайній формі цей тиск проявляється у вимогах повного відділення. Наприклад, в Канаді існує ймовірність того, що або Квебек повністю відокремиться, або будуть потрібні кардинальні зміни в характері федеральної влади. Такі ж процеси відбуваються і в Сполучених Штатах Америки. Американський вчений говорить про те, що цілком можливо, що місто Нью-Йорк захоче відділитися не тільки від штату Нью-Йорк, але і від самих США. Вимоги самоврядування в афро-американських кварталах, спроби децентралізації міської влади – все вказує на кардинальне зрушення осередку влади в суспільстві з центру на місця. Згідно з Е. Тоффлером, соціум спрямований до фрагментації, а не до єдності, до розосередження влади, а не до її подальшої концентрації.

Американський політолог Х. Лінц у роботі «Проблемы демократической трансформации и консолидации» наголошував, що коли держава знаходиться у процесі трансформації та здійснює перехід до демократичної системи, то чинниками, які стримують і уповільнюють цей перехід є позиція централізованого апарату та концентрація влади.

Англійський дослідник К. Дейвіс досліджуючи процес делегування владних повноважень від центральної влади до місцевої, вважав, що «місцеве самоуправління – це лише управління, яке здійснюється публічною владою на місцях» [71, c. 60]. К. Дейвіс визнає, що місцеві органи діють лише остільки, оскільки центральний уряд, з чисто технічної точки зору, неспроможен самостійно здійснювати управління в усіх адміністративно-територіальних одиницях.

В Англії, у відносинах між центральною владою та органами місцевого управління, на початку XXI ст. місцеве управління набуло нових характерних рис. Сучасне значення місцевого управління англійський вчений Дж. Чандлер визначає здатністю місцевої влади координувати багато окремих функцій і визначати стратегію розвитку і благополуччя співтовариства в цілому. Дослідник вказує на те, що місцеві влади є єдиними агентами, що представляють інтереси місцевих громад на національному рівні. На думку Дж. Чандлера, децентралізація державного управління в Англії, означає деволюцію центральної влади та підвищення відповідальності місцевого управління при розширенні та розвитку різних форм взаємодії держави і суспільства. Він концентрує увагу на балансі між інтересами центральної влади контролювати периферію і тим самим утримувати націю як інтегроване ціле.

На погляд відомого французького юриста Ж. Веделя, політика децентралізації полягає в передачі прав на прийняття рішень не лише представникам центральної влади, а органам, які не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам влади і які обираються зацікавленими громадянами. У своїй книзі під назвою «Адміністративне право», він вказує на те, що обґрунтування необхідності децентралізації носить двоякий характер. По-перше, децентралізація, передаючи безпосередньо в руки зацікавлених осіб управління справами, має переваги демократичного характеру, причому демократизм є більш реальним у місцевих масштабах, ніж у загальнонаціональному. По-друге, децентралізоване управління, якщо тільки для цього забезпечені необхідні кошти й умови, є набагато менш великоваговим і набагато більш практичним, ніж централізоване управління.

Політика розосередження державної влади, а також її здійснення в умовах сучасних трансформацій управлінських процесів стала предметом дослідження багатьох вітчизняних вчених, таких як: В. Б. Авер’янова, М. О Баймуратова, І. А. Грицяк, Р. К. Давидова, О. В. Зайчука, Т. О. Карабін, О. О. Карлова, О. А. Карпенко, С. В. Ківалова, А. Коваленко, Р. А. Колишко, А. М. Колодія, М. І. Корнієнка, В. С. Куйбіди, Г. О. Мура-шина, Н. А. Мяловицької, Н. Р. Нижник, А. М. Онупрієнко, М. О. Пухтинського, П. М. Рабіновича, С. С. Серьогіна, Ю. М. Тодики, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка та інші.

М. Драгоманов пропонував долати конфлікти між державою і суспільством за допомогою максимально можливої політичної децентралізації й широкого місцевого самоврядування. Усю суспільно-політичну організацію він формує знизу догори – від громад, які є первинними осередками суспільного життя, до центральних органів влади – двопалатного законодавчого органу, який діє на зразок американського конгресу. Для М. Драгоманова держава – це вільна спілка місцевих самоуправ, у прямій залежності від яких перебуває центральний уряд, і в його праці «Переднє слово» до «Громади» окреслено саме такий ідеал суспільного устрою, який Ю. Левенець називає «першою новітньою українською політичною програмою» [29, с. 298].

У «Вольному слові» М. Драгоманов намагався звернути увагу на прояв самоорганізації і самодіяльності народних мас, а також на зв’язок соціально-економічного питання з питаннями політичного і адміністративного самоврядування, в чому вбачав основу майбутніх соціально-економічних перетворень. Водночас, на думку М. Драгоманова, характерною рисою громад є їхнє самоврядування, що виражається у таких формах, як народні збори, віче, копа.

Для громад характерним є не лише демократичне управління, а й громадська власність. М. Драгоманов у своїх працях: «Историческая Польша и великорусская демократия» та «Вольный Союз – Вільна Спілка. Опыт украинской политико-социальной программы» вперше у Російській імперії детально обґрунтовує своє бачення щодо української системи місцевого самоврядування на засадах демократизму, федералізму та самоврядування народу та називає такі важливі організаційно-правові засади системи місцевого самоврядування як: урахування національних особливостей кожної країни; самоуправління общин і областей у формуванні «знизу вгору» політично вільної держави; свобода всіх «живих складових народу», взаємозалежність політичної свободи і місцевого самоврядування, водночас організація центральної влади в державі, як проблема другорядна, цікавить його мало. У концепції М. Драгоманова держава виступає як «вільна спілка» локальних самоуправ, кожна з яких зокрема і всі разом становлять основу державного життя, а центральна влада – це тільки доповнення до самоуправної влади.

У конституційному проекті «Вільної Спілки» М. Драгоманов доволі детально обґрунтовує ідею політичної децентралізації, основою якої мало стати запровадження «самоуправи» громад, волостей, повнів, земель, кожна з яких має свою внутрішню самостійність і незалежність стосовно інших самоуправ.

Отже, шлях досягнення Україною незалежності М. Драгоманов вбачав у федерації, однак не у національній, а – політично-територіальній із наданням національностям широкої автономії в питаннях культури. Політичну свободу він визначає як поєднання прав людини і громадянина і самоуправління місцевого та державного.

Початкова наукова державотворча концепція М. Грушевського та, відповідно, запропонований ним варіант системи місцевого самоврядування, також розвивалась не без впливу М. Драгоманова, у руслі федералістичної теорії. Однак М. Грушевський критично ставився до його ідей про встановлення обласної автономії, вважаючи організацію самоврядування саме на національній основі більш прийнятним засобом подолання національних проблем. 1917 року в своїх працях: «Хто такі українці і чого вони хочуть?» та «Вільна Україна» М. Грушевський надає глибоке теоретичне обґрунтування та окреслює схему традиційної для передової української політично думки моделі широкого самоврядування, називаючи її устроєм демократичним, щоб народ сам собою правив , як «у селі все має становити вибрана сільська рада, а правити виборна сільська управа, так має бути в повіті, в губернії і всім краї» [21].

Уточнюючи свої погляди стосовно вітчизняної моделі самоврядування та беручи до уваги невідворотність настання перехідного періоду та форм, М. Грушевський вносить доповнення ідеї у «Вільній Україні». Він каже про те, що «завданням найближчих днів являється організація українських комітетів по волостях і містах, де їх ще нема, комітетів повітових так само, і об’єднання їх в густу організовану сіть – губернську, об’єднану губернськими українськими комітетами. Після переведення сеї роботи повітові й губернські комітети повинні бути вибрані делегатами з місцевих комітетів, від організацій просвітних, економічних і партійних, які працюють в сім окрузі – по організаційній схемі Центральної Ради» [21].

Центральна Рада прихильно ставилася до інституту місцевого самоврядування, однак практично всі її документи та акти фактично передбачають підпорядкування його органів центральному урядові. Водночас М. Грушевський прагнув відмовитися від декларативного закріплення конституційно-правового статусу місцевих рад, а предметом конституційного регулювання статусу органів місцевого самоврядування вбачав їхню юридичну природу, засновану на законі самоорганізації громадян сільських і міських громад для задоволення своїх колективних життєвих потреб за рахунок власних коштів і державного фінансування. Місцеве самоврядування, на його думку, означає самоврядування в місцях проживання людей. За межами населених пунктів самоврядування стає регіональним, бо охоплює вже не окремі пункти, а й населення відповідної території. На думку М. Грушевського, місцеве самоврядування має здійснюватися на рівні повітів і волостей, гарантуватися основним законом країни.

Український науковець Т. О. Карабін, досліджуючи політику проведення процесів децентралізації, у науковій статті під назвою «Проблеми децентралізації виконавчої влади в Україні та можливі напрями їх вирішення» зауважує, що за умов трансформації відносин центральної і місцевої влади сьогодні, слід виділити два види політики децентралізації, говорячи про розподіл управлінських функцій та можливостей. Дослідниця вказує на децентралізацію як на процес передачі повноважень від центру на місця та децентралізацію, як делегування владних повноважень. На її думку, перший вид означає незворотне наділення органів місцевого самоврядування владними повноваженнями та одночасне звуження сфери компетенції органів державної виконавчої влади. Децентралізація як делегування повноважень – це тимчасова передача повноважень одними органами державної влади іншим органам державної влади або органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям.

Проаналізувавши роботу вітчизняного дослідника та науковця Р. А. Колишко, яка має назву «Децентралізація публічної влади в унітарній державі» нами було встановлено, що в умовах розвитку демократичних держав реалізація владних повноважень відбувається за допомогою трансформації політичних відносин між центральною і місцевою владою, а саме – передачі владних повноважень з державного рівня на місцевий. У роботі подібному механізмі ми вбачаємо один з дієвих способів оптимізації системи управління, де доцільною є передача органам місцевого самоврядування тих повноважень, що вони здатні реалізувати з більшою ефективністю і найменшими витратами. Крім раціоналізації публічної влади і створення правових умов для економічного розвитку регіонів, децентралізація публічної влади виступає також як спосіб розвитку демократичних інститутів і гарантії від формування авторитарного політичного режиму.

Дійсно, певна децентралізація є реальним способом уникнути «пастки центрального уряду» і з неминучістю – процесів соціального застою. Децентралізоване управління, якщо тільки для цього забезпечено необхідні засоби та умови, є більш практичним, ніж централізоване управління.

Як слушно зауважує С.Г. Серьогіна, для України процеси демократизації та модернізації державності лежать перш за все у площині пошуку балансу централізації і децентралізації. Ефективність цих процесів безпосередньо пов’язана з дієвістю публічної влади, раціональністю її системно-структурної організації, методів і форм здійснення на різних рівнях цієї організації, оптимальністю розподілу повноважень і відповідно матеріально-фінансових можливостей між державною і муніципальною владою. Особливим чином вимога такого балансу проявляється в муніципально-правових інститутах. У цьому контексті системно проявляються взаємозв’язки між модернізацією державності, пошуком балансу централізації і децентралізації, правовим прогресом у розвитку сучасних інститутів демократії, удосконаленням правової, у тому числі й конституційної, та організаційної моделі місцевого самоврядування та правопорядку у ній.

Зокрема І. О. Цурканова у своєму дослідженні «Сутність та особливості централізації та децентралізації органів влади в Україні» зауважує, що перш ніж проводити децентралізацію влади, необхідно досягнути глибокого та усвідомленого розуміння цього процесу. В кожній конкретній країні цьому повинно передувати обговорення стратегії реформ з урахуванням місцевих еліт, існуючої політичної культури та методів роботи державних інститутів.

Аналізуючи теоретичну та джерельну базу дослідження, ми можемо побачити, що на думку багатьох науковців, децентралізація та розвиток місцевого самоврядування вважаються головними чинниками розбудови правової, демократичної й соціальної держави, на відміну від централізованої, яка породжує кризу демократії та відчуження громадянина від влади. Унітарна децентралізована держава з розвинутим самоврядуванням об’єктивно наближена до громадян і забезпечує їм реальну участь у вирішенні політичних проблем.

Досліджуючи теоретичну базу виникнення та становлення процесів реалізації політики децентралізації було проаналізовано роботу В. М. Алєксєєва «Від децентралізації до ефективного управління», у якій автор, з урахуванням зарубіжного і вітчизняного досвіду, науково-практичних розробок у сфері відносин влади, пропонує в різних областях держави на рівні декількох сільських рад опрацювати процедуру створення громадівських рад та механізмів взаємовідносин із мешканцями відповідної територіальної громади, органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади, іншими управлінськими структурами в розв’язанні проблемних питань життєзабезпечення населеного пункту. На нашу думку, опрацювання даних процедур дозволило б удосконалити функціонування органів управління та сприяло покращенню їх діяльності для населення.

Вивчення нами проблематики основних аспектів політичної децентралізації показали, що це явище обумовлює виникнення ряду ґрунтовних теорій і доктрин, а також сприяє розвитку численних конструкцій національної, регіональної та інших моделей децентралізації.

Дослідження політики децентралізації окреслює чималі перспективи для розвитку суспільства, проте наукові розробки вчених доводять, що вона також пов’язана із певними проблемами. Американський науковець Дж. Ма виділяє три основні проблеми, з якими стикаються країни, що розвиваються, на шляху до децентралізації. До цих проблем вчений відносить обмежені адміністративні можливості місцевих управлінь та відсутність механізмів, що гарантують відповідальність органів місцевого самоврядування. Ще однією проблемою він вбачає значні регіональні диспропорції. За цих умов науковець вважає недоцільним повну автономізацію місцевого управління. Оптимальним варіантом, на його думку, є очолення урядом процесу децентралізації.

У науковій статті, автором якої є Молодцов О. В. і яка називається «Децентралізації» та «Глибока децентралізація»: співвідношення понять у контексті сьогодення», дуже чітко розглянуто політику децентралізації політичної влади та її вплив на українське суспільство. На сьогоднішній день саме делегування центральними органами влади компетенцій та повноважень органам місцевої влади та місцевого самоврядування є демократизацією влади і може дозволити уникнути більшого загострення політичного конфлікту у суспільстві. О. В. Молодцов у своїй статті говорить, що інституціональне призначення децентралізованої влади, яке реалізується через систему політико-правових інститутів, полягає у захисті прав громадян та реалізації місцевих інтересів.

Найважливішими цілями децентралізації в українському суспільстві, за О. В. Молодцовим, виступає оптимізація, раціоналізація та демократизація публічного правління, а мета децентралізації полягає у визначенні напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя та задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території, а також узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Польський професор Є. Рушковський, аналізуючи територіальну децентралізацію, виокремлює три її системотворчі компоненти. До першого компоненту автор відносить політичну децентралізацію, за умов якої публічно-правовий статус органів місцевого самоврядування походить від специфічного способу формування цих органів та їх представницького характеру. Відповідні конституційні гарантії формування системи органів місцевого самоврядування, її зміст та організація засвідчують незалежність

таких органів від держави. Другим системотворчим компонентом Є. Рушковський визначає адміністративну децентралізацію, яка полягає в тому, що на органи місцевого самоврядування покладено завдання, а відтак функції і повноваження щодо задоволення публічного інтересу в межах відповідної території. До третього компоненту автор відносить фінансову децентралізацію, яка передбачає наявність власних фінансових та матеріальних засобів, і означає здійснення правового дозволу щодо володіння, користування і розпорядження фінансовими ресурсами, які перебувають у власності громад.

Український науковець О. А. Карпенко у своїй роботі «Значення перерозподілу ресурсів у процесі децентралізації публічної влади», на нашу думку, влучно зауважив, що йдучи по шляху децентралізації в системі публічної влади, необхідно пам’ятати про забезпечення такого оптимально-раціонального та ефективного співвідношення як наданих повноважень, так і відповідальності за них на державному, регіональному та місцевому рівнях, що дало б позитивні зміни у суспільстві і, найперше – реально наблизило б громадян до участі у політичному управлінні. Також, автор говорить, що межі діяльності органів влади на місцях необхідно окреслювати з урахуванням можливості виконання більшої кількості функцій щодо забезпечення сталого розвитку закріплених територій та відповідальності по збереженню і стабілізації таких тенденцій.

Нами було взято до уваги те, що О. А. Карпенко у своїй роботі зазначає, що основні напрямки перерозподілу владних повноважень вимагають відповідних ресурсів щодо здійснення самих повноважень виконавчою владою, формування та утримання апарату і забезпечення висококваліфікованими управлінськими кадрами.

З огляду на це, автор вважає доцільним забезпечити процес перерозподілу повноважень, передачі відповідних функцій у сфері публічної влади з точки зору як ресурсного забезпечення, так і перерозподілу самих повноважень. Це має стосуватися, на його думку, нормативно-правової бази, підготовки кадрового потенціалу, фінансових та матеріальних ресурсів, а також організаційного та інформаційного забезпечення.

Таким чином, теоретична та джерельна база дослідження трансформації відносин центральної та місцевої влади складає велику кількість наукових робіт з даної проблематики. У проведенні даного дослідження нами були використані праці зарубіжних та вітчизняних вчених. Ми дійшли висновку, що західні дослідники мають більш широку теоретичну базу у дослідженні трансформацій політичної влади. Це пов’язано з тим, що ідеї децентралізації вперше виникли саме в країнах заходу, де набули подальшого розвитку й оформилися в ефективну модель управління.

Аналіз теоретичних аспектів розвитку процесів децентралізації показав, що науковці зацікавлені даною проблематикою. Це обумовлює постійний розвиток наукових досліджень у сфері політики децентралізації та сприяє пошуку оптимальних умов взаємодії центральної і місцевої влади, зменшенню ризиків і негативних факторів, які виникають на момент децентралізаційних реформ. Дослідники весь час трансформують основні критерії даної політики, намагаючись знайти оптимальну модель для кожної окремої країни. Отже, теорія розосередження державної влади постійно модернізується, доповнюється та є актуальною у сфері наукових досліджень.

**1.2. Концептуальні засади визначення понятійно-категоріального апарату дослідження**

У даному дослідженні було використано велику кількість понять та категорій, які дозволили охарактеризувати тему дослідження, визначити головні її аспекти, допомогли описати сутність процесів і механізмів. Понятійно-категоріальний апарат наукової роботи базується на сучасних визначеннях, які є прийняті і ухвалені у політологічній науці та використовуються у дослідженнях науковців з усього світу. Сучасні наукові розробки з питань політичної децентралізації створили велику термінологічну базу, яка вдосконалюється та оновлюється кожного року.

Ключовим поняття є визначення політики децентралізації. Існують різні підходи до визначення поняття «децентралізація». Наведемо кілька прикладів. В. Андрущенко зазначав, що децентралізація – це «більш ефективна, ніж централізація, модель щодо демократизації суспільної організації та створення умов для самоорганізації в державі. Вона полягає в тому, що здійснення частини основних функцій управління на місцях входить у компетенцію об’єднань громадян, що мешкають на певній території, а також органів і посадових осіб, які не призначаються «зверху», а обираються населенням у межах територіальних громад» [9, с. 56].

М. Багмет та Т. Личко дали своє визначення даного терміну. Вони вказують на те, що «децентралізація – це розширення повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади за рахунок повноважень центральних органів виконавчої влади з метою оптимізації і підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних та суспільних інтересів» [25, с. 39].

На нашу думку, Р. Ебель дав дуже влучне визначення, коли визначив децентралізацію як альтернативу для надання соціальних послуг у менш затратний спосіб. Для країн, що розвиваються – це підвищення ефективності економіки та поліпшення управління. Для пострадянських країн – природний крок у переході до ринкової економіки і демократії.

Отже, у політології «децентралізація – це управлінська політична система, покли-кана здійснювати владно значущі практичні рішення, що географічно чи організаційно перебувають поза межами безпосереднього впливу центральної влади» [67, 95]. Також її визначають як «політичний процес, що передбачає делегування цен-тральним урядом певних повноважень на місцевий рівень з метою оптимізації практичного вирішення пи-тань загальнонаціонального значення, а також утілення в життя специфічних регіонально-локальних програм» [63, с. 311]. Дуже часто науковці визначають децентралізацію як процес передачі частини функцій та повноважень централь-них органів виконавчої влади органам регіонального та місцевого самоврядування.

У сучасних дослідженнях децентралізацію визначено як такий спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання у межах, встановлених законодавством та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання у їх діяльність може відбуватись винятково з метою нагляду за законністю в передбачених законом випадках і відповідних формах.

Отож, особливістю таких визначень є новий підхід до розподілу і реалізації владних й інших адміністративних функцій, що передбачає відхід від ієрархічної системи управління й організації влади, високий рівень самостійності низки суб’єктів з одночасним обмеженням сфери нагляду та контролю за їх діяльністю. За децентралізованої моделі організації влади орган вищого рівня не може втручатися в діяльність органу нижчого рівня, не може здійснювати щодо нього управлінської діяльності та видавати накази чи розпорядження. Межі самоврядування органів, що виконують завдання на засадах децентралізації публічної адміністрації, визначаються заходами нагляду. При цьому нагляд і контроль застосовують винятково у випадках та у спосіб, передбачений законом.

А. П. Лелечко виділяє основні види децентралізації за суб’єктами та сферами. До цих видів автор відносить: територіальну децентралізацію, яка означає створення органів публічної адміністрації, які здійснюватимуть урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їх ієрархічною системою та підпорядкуванням, тобто органів місцевого та регіонального самоврядування; функціональну децентралізацію, яка трактується автором як визнання самостійних і незалежних спеціалізованих організацій суб’єктами владних повноважень із делегуванням їм права здійснювати певний обсяг завдань публічного характеру, зокрема, щодо урядування та виконання відповідних функцій у визначених законодавством сферах суспільного життя та згідно із встановленим порядком

До інших видів розосередження політичної влади, які виокремлюють науковці ми можемо віднести вертикальну та горизонтальну децентралізацію. Вертикальна децентралізація означає чітке визначення порядку прийняття рішень керівними органами різного рівня. Її принциповими питаннями є глибина ієрархічної децентралізації, а також обсяг та сфера повноважень нижчих владних ланок і організація системи нагляду та контролю за діяльністю цих органів. На відміну від вертикальної, горизонтальна децентралізація означає розподіл та визначення функцій і компетенції всіх інших елементів структури органів публічної влади, крім керівного органу.

Американський науковець А. Розенбаум виділяє три типи впровадження розподілу політичної влади: політична децентралізація, адміністративна і фіскальна децентралізація, а також чотири її основні форми – деволюція, делегування, деконцентрація і дивестиція. На нашу думку, доречно буде представити детальну характеристику даної класифікації у представленій схемі під назвою «Типи і форми децентралізації».

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ**

типи

**Політична децентралізація**

**Адміністративна децентралізація**

**Фіскальна децентралізація**

пов’язана із ситуацією, коли політична влада передається в субнаціональні органи управління. Наочним прикладом є ситуація, коли обираються і повноважні субнаціональні органи управління, від сільських рад до органів державного управління.

полягає в передаванні на місця повноважень приймати рішення, ресурси і відповідальність за роботу деяких видів соціальних служб. Вона часто збігається з реформою соціальних служб.

Вона означає передавання ресурсів з центра на місця. Умови такої передачі часто обговорюються в ході переговорів між центральною і місцевою владою на основі декількох факторів, серед яких – взаємозв’язок регіонів, доступність ресурсів і місцеві можливості управління.

форми

**Деволюція**

**Делегування**

**Деконцентрація**

**Дивестиція**

означає передачу влади і відповідальності від центрального уряду на інший рівень управління, зі збереженням ієрархічної підпорядкованості місцевої влади центральному урядові і його міністерствам, що децентралізуються. Деконцентрацію можна вважати першим кроком у децентралізації управління.

перерозподіляє владу і відповідальність у місцеві органи управління, причому такі, які не завжди є місцевими підрозділами центральних органів управління. Хоча при цьому і відбувається певне перенесення відповідальності на субнаціональний рівень, в основному зберігається вертикальна підпорядкованість.

планування й адміністративна влада або інші функції передаються в добровільні, приватні або громадські організації. Вона часто проводиться з частковим передаванням адміністративних функцій у сполученні з дерегуляцією або частковою приватизацією.

форма, коли в місцеві органи повністю передається відповідальність і влада, ресурси і джерела доходів, що робить місцеву владу автономною і цілком незалежною.

Рис 1.1. «Типи і форми децентралізації»

Розглянемо зміст визначення категорії «деконцентрації влади» за умов співвідношення з категорією «децентралізації влади». Сучасні науковці говорять про те, що деконцентрація влади представляє собою фор-мальний або неформальний розподіл владної компетенції поміж кількома інститутами чи центрами прийняття рішень, які функціонують на різних щаблях організації, а саме: центральному, регіональному та місцевому. Як зазначав свого часу Р. Драго, деконцентрація передбачає наявність місцевих органів, що залежать від уряду функціонально, в порядку підзвітності їх по-садових осіб. Залежність посадових осіб означає, що керівництво місцевих органів призначається централь-ним урядом і може бути ним усунено. Функціональна залежність означає, що центральна влада може визнава-ти за місцевими органами досить широку компетенцію, але вона може в будь-який момент переглянути їх повно-важення, змінити чи скасувати прийняті ними рішення як внаслідок порушення законності, так і виходячи з їх доцільності.

Децентралізація ж полягає у передачі прав на прийняття рішень не просто представ-никам центральної влади, а органам, які не перебувають в ієрархічній підпорядкованості центральним органам влади і найчастіше обираються зацікавленими громадя-нами. Спільним для деконцентрації та децентралізації є той факт, що повноваження на прийняття важливих рішень вилучаються у центральної влади і здійснюються на місцях. Однак їх політичне і практичне значен-ня досить різне. Деконцентрація – це лише техніка управління, яка сама по собі не рівнозначна розвитку демократії, оскільки вона зберігає всю адміністрацію в розпорядженні центральної влади чи її представників. Децентралізація, навпаки, має певні демократичні переваги, оскільки передбачає передачу управління максимальної кількості справ у руки безпосередньо заінтересованих осіб, або їх представників.

У даному контексті необхідно розкрити сутність понять «управління» та «урядування». Так, категорія управління нерозривно пов’язана із реалізацією влади і передбачає ієрархічні відносини контролю-підпорядкування між суб’єктом владних повноважень, з одного боку, і підвладним суб’єктом – з іншого. Водночас урядування змістовно є ширшою категорією, включаючи не лише управлінський вплив уповноваженого суб’єкта на підпорядковані органи та зобов’язаних осіб, але й виконання ним інших функцій в інтересах суспільства: захист прав, надання адміністративних послуг. На сьогодні урядування, а отже й управління, можуть та повинні здійснюватись не лише посадовцями органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, але й ширшим колом суб’єктів, які представляють громадянське суспільство і так само наділені функціями й повноваженнями щодо урядування. Це можуть бути бізнесові об’єднання, профспілки, громадські організації, різноманітні групи активістів, які мають можливість більшою чи меншою мірою впливати на процес прийняття рішень і їх впровадження.

Якщо розглядати делегування повноважень як систему управління, то слід дати визначення, що являє собою політичне управління. Термін «політичне управління» трактується як «вид суспільного управління, що здійснюється органами, які вибрані народом або організацією і приймають політичні рішення в сфері реалізації стратегічних суспільних завдань, функціонування і розвитку політичних, правових соціально-економічних та культурних інститутів» [58, с. 245]. Політичне управління здійснюється на рівні державних органів, регіональних структур влади та органів місцевого самоврядування, партій, груп тиску, політичних лідерів, засобів масової інформації тощо.

Говорячи про політику децентралізації та політичне управління, слід зазначити, що це є невід’ємні компоненти політичної системи – впорядкованої, складної, багатогранної системи державних і недержавних стосунків  [соціальних](http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D1%96%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%82) інститутів, що виконують певні політичні функції. Вона покликана відображати різноманітні інтереси соціальних груп, які безпосередньо або через свої організації і рухи роблять вплив на [державну владу](http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B0_%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B0).

За час проведення наукового дослідження ми приділяли достатню увагу поняттям «державна влада» та «органи місцевого самоврядування». На нашу думку, слід дати наукові визначення даних категорій. За визначенням політологічного словника «державна влада – це сукупність владних повноважень, що реалізуються органами держави, які здійснюють вплив на різні сфери життєдіяльності суспільства з використанням відповідних методів з метою забезпечення як суто класових, так і загальнолюдських інтересів» [57, 98]. У політологічному словнику органи місцевого самоврядування визначаються як відносно самостійні виборні органи публічної влади і громадського управління, що реалізують гарантовані законом права і можливості територіальних спільностей громадян самостійно, під свою відповідальність, а також вирішують всі питання місцевого значення, діючи в межах закону і виходячи з інтересів населення.

Аналізуючи місцеве управління та надання йому владних повноважень від центральної влади, потрібно дати визначення «територіальній громаді». У Конституції України є закріплене визначення даної категорії. Вона визначається як «сукупність громадян України, котрі спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус» [1, с. 18]. На відміну від простої територіальної одиниці, поселення, яке має статус територіальної громади, наділяється певними правами. У першу чергу, це право на самоврядування.

Говорячи про перерозподіл влади та делегування певних функцій органам місцевого управління, слід проаналізувати термін «регіональної автономії» та «регіональної політики». Регіональна автономія представляє собою один із способів децентралізації влади в унітарній державі. Статус суб’єктів адміністративно-територіальної автономії вищий, ніж у звичайних адміністративно-територіальних одиниць, але нижчий за статус суб’єктів національно-територіальної, національно-державної автономії чи суб’єктів федерації. Суб’єкт адміністративно-територіальної автономії не має ознак державного утворення. Територіальна автономія є проявом складного процесу регіоналізації, що невпинно протікає у багатьох сучасних державах, в тому числі в Україні.

Термін «регіональна політика» визначається науковцями як сукупність організаційних, правових та економічних заходів, які здійснюються державою у сфері регіонального розвитку країни з врахуванням поточного соціально-економічного стану регіонів та стратегічних завдань. Регіональна політика є ключовим фактором соціально-економічного розвитку держави. Але сьогодні в Україні немає сучасної регіональної політики, яка відповідала б викликам, що стоять перед країною. Регіональна політика торкається трьох найважливіших питань, якими є територіальна справедливість і збалансована економічна ефективність на рівні регіонів, а також політична стабільність.

Враховуючи, що досвід політичної децентралізації прийшов до нас з західних країн і означає демократизацію політичної влади та впровадження демократичних цінностей у суспільство, слід дати визначення термінам «демократія» та «демократичний транзит».

У політології зустрічається багато визначень терміну «демократія». Під нею розуміють державний режим та стан політичного життя, за якого державна влада здійснюється на основі принципів широкої і реальної участі громадян та їх об’єднань у формуванні державної політики, утворенні та діяльності органів державної влади. Демократія забезпечує конкуренцію ідей, альтернативних політичних проектів, що знижує ризик необоротних помилок. На відміну від диктатури демократія є більш відкритою і тому життєздатнішою системою правління. Демократичні процедури сприяють просуванню людей, найбільш здатних і енергійних, що підвищує якість професійної еліти, збільшуючи її конкурентоспроможність. Демократія забезпечує представництво інтересів різних соціальних груп при ухваленні політичних рішень, що підвищує легітимність влади і керованість політичної систем и в цілому. Тому демократизація політичної системи є найстійкішою тенденцією в розвитку сучасних суспільств.

 Демократична держава завжди прагне залучити громадськість до здійснення публічних функцій урядування з метою оптимального задоволення різнобічних потреб людини та народу загалом. Зрозуміло, що йдеться як про загальнодержавний рівень організації влади, так і про регіональний та, безумовно, місцевий рівні. Адже влада може бути зосереджена в руках центральних органів виконавчої влади чи становити систему відповідних повноважень, наданих різним органам державної влади та іншим суб’єктам.

Шарль Алексіс де Токвіль вважав, що демократичне суспільство – це егалітарне суспільство, де повалено старий феодальний лад, скасовано феодальні привілеї і панує рівноправність. Тут же існують лише індивідуальні відмінності між людьми, зумовлені їх неоднаковими здібностями, освітою і достатком.

Становлення демократичного суспільства відбувається за умов демократичного транзиту. О. В. Радченко визначає демократичний транзит як політичний процес, що відбувається в існуючому правовому полі держави та супроводжується зламом інститутів політичного режиму, що відживає, встановленням і зміцненням широкої мережі демократичних інститутів громадянського суспільства й посиленням демократичних функцій державно-владних структур.

Основною причиною зміни політичних режимів є політична та соціально-економічна криза в суспільстві. Перехід до демократії розуміється як тимчасовий процес. Політологи «демократичний транзит» трактують як процес трансформації посттоталітарних суспільств, що має на меті заснування політичної демократії. При цьому акцентують увагу на слові «транзит» – спосіб руху до мети, маршрут, в якому не виключені як прямі й гладкі відрізки шляху, так і ямкуваті. Він є нечітким періодом часу, що протікає між падінням тоталітарного режиму і моментом, коли важелі влади виявляються під повним контролем демократичного режиму, що змінює його. Цей період зазвичай завершується, коли дана демократія наділяє себе законними інститутами і конституцією, коли демократичні керівники забезпечили своє верховенство, визнане армією і номенклатурою, що робить можливим мирний перехід влади.

Отже, визначення понятійно-категоріального апарату дослідження дозволяє краще зрозуміти зміст даної проблеми, розширити науковий потенціал роботи та усвідомити значення базових категорій обраної теми. Термінологічна база наукової роботи включає в себе визначення явищ та процесів, що дає змогу отримати найбільш детальну інформацію за умов сьогодення та провести науково-дослідну роботу. До базових категорій дослідження було віднесено визначення політичної децентралізації, її типів та форм. Також було проаналізовано терміни «місцеве самоврядування», «територіальна громада», «місцеві органи управління», «демократичний транзит» та інші. Понятійно-категоріальний апарат дослідження не лише розкриває зміст центральних категорій, але й дозволяє віднайти їх спільну взаємодію, яка втілюється у певні політичні процеси в кожному суспільстві.

**1.3. Методологічні аспекти аналізу розосередження державної влади та її повноважень**

Наукові уявлення про політику децентралізації складаються сьогодні у сфері фундаментального і прикладного вивчення реальних процесів. Як і в інших областях сучасної науки, прикладні та фундаментальні дослідження розосередження державної влади розрізняються головним чином з тієї мети, яку вони перед собою ставлять: вирішуються концептуальні або конкретні практичні завдання. Крім того, їх відмінності пов’язані з особливостями збору та обробки інформації, характером проведення дослідження, а також формою подання кінцевих результатів.

Проблема методичного забезпечення досліджень – одна з найбільш важливих проблем будь-якої науки. На жаль, спеціальна російськомовна література, присвячена опису методичних основ аналізу політичної децентралізації, вельми нечисленна і дуже різнопланова. Разом з тим останнім часом з’явилося кілька надзвичайно цікавих вітчизняних публікацій, які відображають методичну проблематику стосовно розподілу політичної влади та її повноважень, які значно розширюють можливості вивчення політики як комплексного явища, в тому числі і з позицій міждисциплінарного підходу.

Сучасне науково-теоретичне мислення прагне проникнути у сутність явищ і процесів, що вивчаються. Це можливо за умови цілісного підходу до об’єкта вивчення, розгляду його у виникненні та розвитку, тобто застосування історичного підходу до його вивчення. Перш ніж вивчати сучасний стан розвитку процесів розосередження державної влади, необхідно вивчити генезис та розвиток політики децентралізації.

Відомо, що нові наукові і накопичені знання перебувають в діалектичній взаємодії. Найкраще і прогресивне зі старого переходить у нове і надає йому сили й дієвості. Інколи забуте старе знову відроджується на новій науковій основі і живе друге життя в іншому, досконалішому вигляді. У цьому зв’язку особливого значення набувають вивчення історичного досвіду, аналіз та оцінювання розвитку децентралізаційних процесів.

За допомогою наукових та спеціальних методів у дослідженні політики децентралізації нами було використано

* конкретно-історичний, що застосовувався при розгляді історичних передумов становлення місцевого самоврядування й запровадження процесів децентралізації на території держави. Цей метод дозволив проаналізувати як відбувалися політичні процеси за умов існування незалежної України та виявити тенденції які сприяють політичній децентралізації сьогодні;
* пошуково-бібліографічний, який охоплює теоретичний аналіз, систематизацію і класифікацію архівних фондів, бібліотечних каталогів і друкованих джерел з питань політики децентралізації, а також роботу з документальними джерелами та законодавчою базою;
* метод статистичного аналізу фактів і явищ, їх синтезу, що використовувався для дослідження еволюції політичної системи та системи державного управління, кращого розуміння динаміки розвитку нормативно-правової бази. За умов статистичного методу було оброблено діаграми та графіки за темою розмежування центральної влади, та відношення суспільства до процесів, які відбуваються у суспільстві;
* порівняльний метод, який дозволив зіставити політику децентралізації яка впроваджується в Україні з політикою європейських країн. За допомогою порівняння політичних систем західних країн та України вдалося виявити фактори, що впливають на розподіл повноважень публічної влади, ризики, які можуть бути притаманні державі у момент трансформації, а також наслідки, що виникнуть за умов делегування владних повноважень на регіональний рівень та органам місцевого самоврядування;
* прогностичний, що передбачає прогнозування, узагальнення незалежних характеристик опрацьованих матеріалів для формулювання висновків, рекомендацій і визначення шляхів подальшого розвитку й упровадження реформ децентралізації влади та надання державних послуг населенню в Україні;
* метод раціонального вибору заснований на так званій теорії раціонального вибору, більш ніж будь-який інший, спрямований на вивчення мотивів діяльності суб’єктів політичних процесів. Досліджується зміст психологічних та ідеологічних установок суб’єктів і ціннісних орієнтацій, заснованих на їхніх інтересах. Зміст же самих політичних інтересів вбачається у відповідній політичній вигоді, користь і т.п. У даному випадку мова йде про свідому політичну зацікавленість у процесі децентралізації влади.

Впровадження та модернізацію політики розподілу державної влади можна розглядати як певну систему, що має множину взаємопов’язаних елементів, компонентів, підсистем, визначені функції, цілі, склад і структуру. До загальних характеристик децентралізації як системи відносять цілісність, структурність, її функціональність, а також взаємозв’язок із зовнішнім середовищем, ієрархічність, цілеспрямованість і самоорганізацію.

Згідно з цим сформувалися відповідні методологічні принципи, які забезпечують системну спрямованість наукового дослідження і практичного пізнання публічної влади:

* принцип цілісності, за яким політика державної влади виступає як щось розчленоване на окремі частини, органічно інтегровані в єдине ціле;
* принцип примату централізованого управління над складовими частинами, який означає, що функції окремих органів управління підпорядковані функціям центральної влади в цілому;
* принцип ієрархічності, який постулює підпорядкованість компонентів і підсистем системі державного управління в цілому, а також супідрядність систем нижчого рівня системам більш високого рівня, внаслідок чого предметна галузь децентралізації набуває ознак ієрархічної системи;
* принцип структурності, який означає спосіб закономірного зв’язку між центральною державною владою та органами місцевого управління, що забезпечує єдність системи, зумовлює особливості її внутрішньої будови;
* принцип самоорганізації означає, що динамічна система розподілу влади іманентно здатна самостійно підтримувати, відтворювати або удосконалювати рівень своєї організації при зміні внутрішніх чи зовнішніх умов її існування та функціонування задля підвищення стійкості, а також збереження цілісності для забезпечення ефективних дій чи розвитку;
* принцип взаємозв’язку із зовнішнім середовищем, за яким децентралізація політичної влади не може бути самодостатньою, вона має динамічно змінюватись і вдосконалюватись адекватно до змін зовнішнього середовища.

Також, у дослідженні було використано діалектичний підхід у поєднанні з політологічним системним методом, що забезпечує розуміння закономірностей адміністративно-територіального поділу держави. Використовувалися базові ідеї історичного і логічного підходів до суспільних явищ і процесів, методологічно розвинені з урахуванням особливостей об’єкта і предмета дослідження. Системно-структурний підхід застосовувався для дослідження проблем правового регулювання делегованих повноважень, особливостей функціонування та взаємодії місцевих органів публічної влади

Зі спеціальних методів використовувалися структурно-функціональний аналіз, який дозволяє вивчити суб’єкти та об’єкти реформування, політичні та соціальні їх наслідки. Також було використано аналітичний метод, на підставі якого було виділено головні аспекти трансформації українського суспільства та проаналізовано роботу механізмів політики децентралізації.

За сучасних умов розвитку демократичного суспільства, актуальним було використання нами у дослідженні аксіологічного підходу, який базується на визначенні цінностей і дає можливість з’ясувати якості і властивості політики децентралізації здатної задовольнити потреби окремої особистості і певного суспільства, бо саме така політика спрямована на пошук найоптимальнішого способу управління на певній території.

Політологічний підхід передбачає дослідження політики розосередження влади через призму таких категорій, як політична система, політичний процес, демократичні трансформації українського суспільства, стан політичних суб’єктів та об’єктів, оцінка внутрішньополітичних процесів у державних утвореннях, а також впливу зовнішніх чинників на її стан і тенденції розвитку.

Вчені-політологи та міжнародники все частіше звертаються до міждисциплінарного методичного інструментарію, що дозволяє їм розширити спектр традиційних аналітичних підходів, орієнтованих на вивчення якісних характеристик децентралізації функцій державної влади, і підвищити точність прогнозних оцінок. Кількісні та деякі інші методи з області природничих дисциплін давно взяті на озброєння фахівцями-гуманітаріями, які багато в чому спираються на досвід емпіричної соціології. Разом з тим застосування математичних засобів для прикладного вивчення політичних відносин є самостійною проблемою. Використання кількісних показників і вимірювань в політичних дослідженнях незмінно викликає безліч критичних зауважень.

Слід зазначити, що застосування кількісних методів у дослідженні розподілу управлінських функцій між центральною і місцевою владою ускладнене низкою обставин. Більшість існуючих політологічних концепцій і способів аналізу ситуації важко піддаються формалізації. Крім того, в такій області знань, як політологія, часто доводиться враховувати наявність досить великого числа суб’єктивних моментів, об’єктів, які не піддаються розмежуванню, велику ступінь невизначеності і високий рівень динамізму. Необхідно також мати на увазі, що в ряді випадків перешкодою для формулювання коректних висновків може стати брак інформації.

Необхідність знання експертних методик для політологів досить очевидна, проте вони рідко призначаються в формі, що дозволяє застосовувати їх без спеціального роз’яснення. У більшості випадків опис методики зводиться до техніки кількісної обробки даних, правила якої сягають до математичного аналізу так званого циклічного парадоксу. Крім того, їх розробники мало приділяють уваги тому, що при використанні експертних оцінок необхідно звертатися до теоретичних концепцій, що відображають основні якісні особливості дослідження децентралізації, і що самі експертні методи базуються не стільки на конкретній інформації про неї, наявної у експерта, скільки на його загальних концептуальних уявленнях про неї.

У дослідженні політичної децентралізації та її процесів цікавою і перспективною формою одночасного отримання оцінок значного числа фахівців у практиці вітчизняної та зарубіжної аналітики виступає ситуаційний аналіз. У число безумовних переваг цього методу входять можливості оперативної організації обговорення гострих проблем, в якій можуть брати участь як особи, традиційно пов’язані з їх вивченням, так і представники інших дослідницьких напрямків. Такий підхід дозволяє пом’якшувати витрати рутинного відомчого сприйняття нових викликів і полегшує розробку інноваційних рішень впровадження децентралізаційної політики в умовах значної невизначеності політичної обстановки. При компетентній організації ситуаційний аналіз може перевершити за своїми результатами звичну виробничу нараду, оскільки умови формулювання експертних висновків створюють ефект «мозкового штурму» навіть у випадках, коли техніка проведення ситуаційного аналізу не орієнтується безпосередньо на такий варіант методики експертних оцінок.

Використані у роботі методи дослідження та підходи дозволяють провести повноцінний аналіз процесів політичної децентралізації. Саме за допомогою сучасних методів політології ми можемо відстежити становлення політики делегування частини владних повноважень від центральних органів політичної влади до місцевих органів. Завдяки використанню різник методик наукового дослідження з’являється можливість порівнювати етапи становлення децентралізації у різних країнах світу, прогнозувати їх подальший розвиток у конкретній країні та виокремлювати специфічні риси, які характерні для кожної окремої країни.

Таким чином, методологічні аспекти аналізу розосередження державної влади та її повноважень складаються з великої кількості наукових методів та підходів, які взаємодоповнюють один одного та сприяють розширенню та вдосконаленню наукових досліджень. За час проведення наукового дослідження ми використовували конкретно-історичний метод, що застосовувався при розгляді історичних передумов становлення місцевого самоврядування, пошуково-бібліографічний, який охопив теоретичний аналіз, систематизацію і класифікацію джерел з питань політики децентралізації, метод статистичного аналізу процесів децентралізації, що використовувався для дослідження еволюції політичної децентралізацій та інші методи. Методологія дослідження децентралізації владних функцій використовує велику кількість методів та різні форми аналізу. Все це обумовлює актуальність досліджень з даної проблематики та зацікавленість науковців в інноваційних розробках у даному напрямку.

**РОЗДІЛ 2**

**СПЕЦИФІКА РОЗПОДІЛУ ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ В ПЕРІОД ДЕМОКРАТИЧНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ**

**2.1. Характерні риси делегування владних функцій органам вітчизняного місцевого самоврядування**

Делегування владних функцій органам вітчизняного місцевого самоврядування є складним процесом і має свої характерні риси. Як правило, органи державної влади передають органам місцевого самоврядування повноваження, реалізація яких має безпосереднє відношення до інтересів місцевого населення. Конституційна модель організації місцевої влади в Україні передбачає складну модель місцевого управління, в якій паралельно функціонують дві підсистеми публічної влади: державна влада й місцеве самоврядування. Діяльність кожної ланки має забезпечувати реалізацію державної політики, сприяти вирішенню проблем соціально-економічного розвитку регіону та певної місцевості. Отже, ми виокремили декілька основних рис делегування владних функцій, які сьогодні є характерні для органів вітчизняного місцевого самоврядування. З точки зору науковців, до них належать положення, які зазначають, що:

* умови делегування не можуть носити довільний характер, а мають визначатися на законодавчому рівні;
* делегування повноважень повинно відповідати встановленій Конституцією України та законами України системі організації публічної влади, схемі розподілу функцій і повноважень між органами публічної влади різних рівнів та видів. Так, у відповідності з конституційною моделлю територіальної організації публічної влади делегування окремих повноважень органів виконавчої влади може застосовувати на сільському, селищному, міському рівнях місцевого самоврядування;
* делегування повноважень є актом, конвенціальним за своєю природою, оскільки може бути інтерпретований як різновид публічно-правового договору, за яким легітимний носій повноваження погоджується на певний строк і на певних умовах надати його іншому органу влади, а останній бере на себе зобов’язання своїми діями реалізовувати делеговане повноваження при дотриманні цих умов. Делеговане повноваження не може бути, у свою чергу, переделеговане ним будь-якій третій особі;
* передача повноважень повинна супроводжуватися передачею необхідних для їх здійснення матеріальних і фінансових засобів;
* при передачі владних функцій не допускається делегування органам місцевого самоврядування державних повноважень, якщо вони віднесені до питань адміністративно-територіального устрою, або якщо делегування повноважень призведе до порушення прав і свобод людини і громадянина, верховенства Конституції і законів України та територіальної цілісності держави;
* наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями, призводить до контролю з боку держави за їх реалізацією, такий контроль, за загальним правилом, означає можливість відповідних державних органів давати вказівки органам місцевого самоврядування з приводу реалізації переданих повноважень, оцінювати прийняті ними рішення з точки зору не тільки законності, але й доцільності;
* розосередження владних функцій дозволяє уникнути зайвої концентрації влади на центральному рівні, перевантаження центрального уряду суто місцевими справами;
* за умов делегування управлінських функцій, місцеве самоврядування фактично представляє таку організацію виконавчої влади на місцевому рівні, механізм реалізації якої включає відповідні територіальні колективи та створювані ними органи врядування;
* механізм здійснення виконавчої влади на місцях ділиться на дві відносно відокремлені підсистеми органів. Першу підсистему уособлюють представницькі органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські, районні та обласні ради, а другу – виконавчі органи сільських, селищних та міських рад. При цьому на рівні місцевого самоврядування не діє принцип поділу влади, за яким побудована система центральних органів державної влади.

Безумовно, в процесі свого функціонування місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування співпрацюють задля досягнення комплексного, збалансованого і сталого розвитку території, проте спільна діяльність цих інституцій врегульована нормативно-правовими приписами, що визначають напрямки, форми та можливості втручання в діяльність іншого органу. Делегування повноважень і контроль за їх виконанням мають відповідати правовим вимогам задля недопущення, з одного боку, втручання в законну діяльність органів місцевого самоврядування щодо виконання ними власних повноважень, з іншого – зловживання органами місцевого самоврядування наданими їм повноваженнями.

Виокремивши характерні риси передачі владних функцій органам місцевого самоврядування, на нашу думку, доречно буде розглянути відносини між місцевим самоврядуванням і виконавчою владою. У сучасних умовах одним із факторів, який впливає на систему місцевих органів виконавчої влади, є наявність реального місцевого самоврядування. Йдеться про те, що в багатьох демократичних державах на рівні тих адміністративно-територіальних одиниць, де функціонує таке місцеве самоврядування, відповідні місцеві органи виконавчої влади, як правило, не створюються. Однак це не означає, що сфера виконавчої влади закінчується там, де розпочато місцеве самоврядування. За умов демократичного політичного режиму виконавча влада має своєрідне продовження у місцевому самоврядуванні, яке є однією з форм її демократичної децентралізації.

В організаційному відношенні місцеве самоврядування фактично представляє таку організацію виконавчої влади на місцевому рівні, механізм реалізації якої включає відповідні територіальні колективи та створювані ними органи врядування. Механізм здійснення виконавчої влади на місцях ділиться на дві відносно відокремлені підсистеми органів. Згідно з українським законодавством, в Україні першу підсистему уособлюють представницькі органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські, районні та обласні ради, а другу – виконавчі органи сільських, селищних та міських рад. При цьому на рівні місцевого самоврядування не діє принцип поділу влади, за яким побудована система центральних органів державної влади. Тому у функціональному плані основне соціально-політичне призначення як представницьких, так і виконавчих органів місцевого самоврядування полягає у здійсненні в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України, практично одних і тих самих завдань і функцій.

З огляду на те, що за відповідного розподілу повноважень природа виконавчої влади не змінюється, органам місцевого самоврядування притаманні практичні всі характеристики органів виконавчої влади. Відмінною рисою місцевого самоврядування є лише те, що воно здійснюється на засадах відносної автономії, рамки якої визначаються з урахуванням політичних, економічних, національних, географічних та інших чинників. При цьому автономія органів місцевого самоврядування не є якимось унікальним явищем, адже ознаки певної автономії притаманні практично всім органам держави.

Насамперед треба зазначити, що за змістом відповідних положень Конституції і законів України, управлінській діяльності органів місцевого самоврядування властивий державно-владний, підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер. Зокрема, державно-владна природа місцевого самоврядування випливає насамперед зі змісту ст. 5 Конституції України, згідно з якою органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють одну владу, джерелом якої є весь народ, а не його частина.

Можливість та необхідність здійснення функцій виконавчої влади органами місцевого самоврядування залежать від теорії місцевого самоврядування, що покладена в основу законодавства про місцеве самоврядування. Законодавство України, як і багатьох інших країн, містить положення, що є властивими для різних теорій. Як зазначає М. Корнієнко, мотиви концепції муніципального дуалізму звучать у тих положеннях Конституції України, відповідно до яких органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади, а також що органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні органам виконавчої влади.

Зазначені положення Основного Закону говорять про органи місцевого самоврядування, не розкриваючи про їх видову належність. Однак з усієї системи органів місцевого самоврядування лише виконавчі органи здатні здійснювати такий напрямок роботи. Завдяки організаційній структурі, штату працівників, формам і методам роботи останні матимуть реальну можливість реалізації функцій виконавчої влади. Інші утворення муніципального апарату не задовольняють вимогам виконавчої діяльності, яка потребує професійності, оперативності, відповідної субординації тощо.

Ці принципи виконавчої діяльності повинні забезпечуватися незалежно від суб’єктів, що її здійснюють. Практика функціонування місцевого самоврядування зарубіжних країн показує, що значна більшість з них йде шляхом покладання на органи місцевого самоврядування функцій виконавчої влади. Така практика не порушує автономію місцевого самоврядування в межах його власних повноважень і разом з тим є однією з найважливіших форм економії фінансових та людських ресурсів, оскільки виключає необхідність створення поряд з органами місцевого самоврядування ще якихось структур державної виконавчої влади, особливо на первинному рівні адміністративно-територіального поділу держави.

Основним завданням місцевих державних адміністрацій в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці є забезпечення виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня. Контроль за реалізацією виконавчими органами міських рад делегованих повноважень органів виконавчої влади здійснюють обласні державні адміністрації.

Фінансування реалізації делегованих повноважень забезпечується коштами Державного бюджету України, а у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» йдеться про те, що держава здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Отже, фінансове забезпечення реалізації делегованих повноважень йде з коштів державного бюджету і не призводить до зменшення власних коштів місцевого самоврядування.

Контроль як важлива функція держави та її управлінських органів має здійснюватися у тісному зв’язку з іншими управлінськими функціями, опосередковуватися правовими нормами, мати чітке правове регулювання, і лише за таких умов можна сподіватися на позитивний результат. Сучасна практика державного управління підкреслює актуальність здійснення контрольної функції місцевими органами виконавчої влади, розширення правового поля діяльності місцевих державних адміністрацій у сфері забезпечення законності та правопорядку та відповідній території.

На нашу думку, подальшого наукового опрацювання потребують організаційні форми та методи взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування у реалізації контрольних повноважень, можливості скасування та призупинення дії незаконних рішень органами та посадовими особами територіальної громади.

Крім того, за змістом законодавства України органи місцевого самоврядування керуються у своїй діяльності й актами міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які є обов’язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування.

Факт визначення на законодавчому рівні питань місцевого значення, віднесених до власних повноважень органів місцевого самоврядування, свідчить про небайдужість держави до цих питань, в яких вона вбачає не лише місцеві, а й загальнодержавні інтереси. З питань здійснення власних повноважень виконавчі органи є підконтрольними і підзвітними перед відповідними радами, а з питань здійснення делегованих повноважень – також підконтрольними перед відповідними органами виконавчої влади. При цьому, якщо в межах власних повноважень вони можуть бути підконтрольними лише з мотивів законності, то в межах делегованих – також з мотивів доцільності.

Як нами вже було зазначено, делеговані повноваження – це повноваження, що передаються на певний час із збереженням у суб’єкта права, що їх делегує, повернути їх до власного виконання. Делегування повноважень, як наголошується в літературі, не є формою їх повної передачі на рівень тих органів, яким вони делегуються. Вони залишаються одночасно повноваженнями відповідних державних органів, які не тільки контролюють їх виконання, а в разі незадовільного виконання можуть у будь-який момент відкликати їх. При цьому делегування повноважень на рівень органів місцевого самоврядування може здійснюватися з боку відповідних органів виконавчої влади лише на добровільній, договірній основі з одночасною передачею необхідних для їх виконання матеріальних і фінансових ресурсів.

Ми вважаємо, що місцеве самоврядування закономірно вважається необхідною складовою демократичної системи управління суспільством, адже воно забезпечує управління значною частиною справ у місцевих територіальних одиницях на основі самоорганізації населення. У межах демократичної системи управління вважається, що місцеві проблеми доцільніше та ефективніше вирішувати не з центру за допомогою державних чиновників, які працюють на місцях, а шляхом підтримки та активізації діяльності територіальних громад. Цінність місцевого самоврядування полягає в тому, що, будучи рівнем публічної влади, найбільш наближеним до людини, а отже, й найкраще обізнаним із повсякденними проблемами життєдіяльності мешканців територіальних колективів, воно може найкраще забезпечити населення широким спектром публічних послуг: соціальних, побутових, торговельних, культурних, освітніх та інших.

Досвід зарубіжних держав свідчить про існування кількох підходів до організації самоврядування – залежно від його співвідношення з державною владою і обсягу покладених на нього повноважень. Найбільш визначальними із них є моделі місцевої автономії та децентралізації.

Модель децентралізації можна розглянути на прикладі Франції. До 1980 року це була досить централізована держава, проте проведені реформи створили умови для децентралізації влади та демократизації системи публічної адміністрації. Передумовою проведення реформи, спрямованої на децентралізацію, був активний у 1970-х роках рух місцевого розвитку, який продовжено і посилено під час динамічної децентралізації 1982 року. Впродовж 1982–1986 років у Франції було прийнято більше 40-ка законів, спрямованих на децентралізацію. Однією з головних цілей реформи була модернізація адміністративної системи через підвищення її здатності відповідати щоденним потребам населення і сприяти реалізації місцевих проектів економічного розвитку.

Законом від 1982 року «Про права і свободи комун, департаментів і регіонів» було передбачено компетенцію децентралізованих рівнів урядування у сфері економіки. Найбільш істотні зміни відбулися саме у цій сфері, де децентралізація дала імпульс економічним ініціативам. Тож, без сумніву, рушійною силою реформи стали саме економічні інтереси, відносини, що поступово розвивалися на місцях.

Таким чином, еволюція змін в адміністративній системі розпочалася ще до 1981 року, коли виникли та набули поширення відповідні суспільні очікування, а закони про децентралізацію тільки легітимізували цей процес. Проте варто зауважити, що успіх французької децентралізації став можливим завдяки консенсусу політичних лідерів та схвалення реформи громадянами.

Децентралізація призвела до розподілу повноважень між центральною державною владою і місцевими органами влади, передбачила можливість перерозподілу функцій між різними адміністративними рівнями. Децентралізовані рівні управління здобули більшу автономію і стали відповідальнішими за свої дії, а надання публічних послуг населенню стало ще ефективнішим. Останній етап реформи, яка ще не вважається завершеною і продовжується й досі, був здійснений шляхом внесення змін до Конституції Французької Республіки 1958 р. конституційним законом від 28.03.2003. Відповідно до нього, головним суб’єктом місцевої публічної влади визнано «територіальні колективи» – комуни, департаменти, регіони, колективи з особливим статусом і заморські колективи. Територіальні колективи мають право приймати рішення у межах компетенції, що може бути надана їм на відповідному рівні.

«При дотриманні передбачених законом умов територіальні колективи вільно управляються виборними радами і володіють регламентарною владою при здійсненні своєї компетенції. Чинне законодавство Франції повною мірою регулює всі питання організації та діяльності органів місцевого самоврядування, що функціонують на всіх рівнях територіального устрою» [30, c. 9]. Ці закони об’єднані в Адміністративний кодекс, що фактично є конституцією місцевого самоврядування.

Що стосується нашої держави, то прийнята 28 червня 1996 року Конституція України закріпила конституційну модель місцевого самоврядування, що стала результатом тривалого пошуку в Україні оптимальної системи територіальної організації влади. Адже з 1990 року і до прийняття Конституції 1996 року інститут місцевого самоврядування був предметом майже щорічної трансформації, що передбачала різні ступені децентралізації влади: від централізованої системи так званої «матрьошки» (коли ради різних рівнів перебували у відносинах підпорядкування) до децентралізованої системи місцевої публічної влади.

Українська Концепція децентралізації ґрунтується на інституціональних змінах, що передбачають, зокрема, ліквідацію районних державних адміністрацій самоврядування та передання їх функцій і повноважень відповідним районним радам. Також доцільним є передання функцій і повноважень обласних державних адміністрацій у сфері соціально-економічного та культурного розвитку територій відповідним обласним радам, а також утворення виконавчих органів обласних, районних рад на базі структурних підрозділів відповідних місцевих державних адміністрацій.

У контексті інституціональних змін, передбачених Концепцією децентралізації, потрібно розглядати вже чинні нові закони України «Про засади державної регіональної політики», «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об’єднання територіальних громад». Очевидно, їх головне призначення – знайти баланс між централізацією та децентралізацією шляхом створення об’єднаних самодостатніх територіальних громад і проведення наскрізної державної регіональної політики, що пов’язує центр, регіони, субрегіони та територіальні громади.

Отже, делегування повноважень повинне супроводжуватися передачею необхідних для їх здійснення матеріальних і фінансових засобів. Це надзвичайно важлива умова, що гарантує, по-перше, саме здійснення повноважень, а по-друге, продовження виконання місцевим самоврядуванням властивих йому головних функцій.

Як правило, органи державної влади передають органам місцевого самоврядування повноваження, реалізація яких має безпосереднє відношення до інтересів місцевого населення. Також, слід зазначити, що не допускається делегування органам місцевого самоврядування державних повноважень, якщо вони віднесені до питань адміністративно-територіального устрою; якщо делегування повноважень призведе до порушення прав і свобод людини і громадянина, верховенства Конституції і законів України, територіальної цілісності України. Ще одна умова, пов’язана з наділенням органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями, полягає у можливості контролю з боку держави за їх реалізацією. Такий контроль, за загальним правилом, означає можливість відповідних державних органів давати вказівки органам місцевого самоврядування з приводу реалізації переданих повноважень, оцінювати прийняті ними рішення з точки зору не тільки законності, але й доцільності, а також скасовувати при необхідності такі рішення чи припиняти їх дію.

Наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями не повинне трактуватися як повне звільнення органів державної влади від відповідальності за здійснення переданих повноважень. Органи державної влади повинні утримуватися від прийняття рішень про наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями у випадку, якщо з заперечень відповідних органів випливає об’єктивна неможливість виконання ними зазначених повноважень.

Отже, характерними рисами розосередження владних функцій є те, що вони дозволяють уникнути зайвої концентрації влади на центральному рівні, перевантаження центрального уряду суто місцевими справами, а за умов делегування управлінських функцій, визначають, що місцеве самоврядування фактично представляє таку організацію виконавчої влади на місцевому рівні, механізм реалізації якої включає відповідні територіальні колективи та створювані ними органи врядування. Також, механізм здійснення виконавчої влади на місцях ділиться на дві відносно відокремлені підсистеми органів. Першу підсистему уособлюють представницькі органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські, районні та обласні ради, а другу – виконавчі органи сільських, селищних та міських рад. При цьому на рівні місцевого самоврядування не діє принцип поділу влади, за яким побудована система центральних органів державної влади.

Децентралізація повноважень повинна супроводжуватися передачею необхідних для їх здійснення матеріальних і фінансових засобів. Наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями, призводить до контролю з боку держави за їх реалізацією. Таким чином, підводячи підсумок слід зазначити, що характерні риси передачі владних функцій спрямовані на досягнення ефективного управління на місцях.

**2.2. Фактори впливу на проведення політики децентралізації в Україні**

У дослідженні нами було представлено певну класифікацію окремих факторів, які здійснюють вплив на проведення політики децентралізації. В практичній діяльності з вибору організаційної структури, необхідним є врахування цих факторів, бо вони впливають на розподіл владних повноважень та їх функціонування. Кожний із факторів може сприяти процесу розподілу повноважень і відповідальності в сторону централізації чи децентралізації. Ступінь впливу цих чинників неоднакова і залежить від конкретних умов певного органу управління. Проаналізувавши результати багатьох сучасних досліджень, ми дійшли до висновку про необхідність децентралізації при розподілі повноважень, делегування ширших повноважень нижчим управлінським рівням, а також поділу праці та проходження адміністративних методів управління за цілями і результатами.

В якості ключових факторів, що впливають на процеси політичної децентралізації, нами було обрано декілька чинників, характеристику та значення яких ми розглянемо більш детально.

Слід зазначити, що важливим є регіональний фактор, який здійснює суттєвий вплив на проведення політики децентралізації. На нашу думку, він є вагомим, бо кожна держава відрізняється від інших за природно-кліматичними умовами життєдіяльності, історією, етнічним складом населення, мовою, культурою суспільно-історичними чинниками. Разом ці фактори формують якісну своєрідність певної території. Водночас, взаємовідносини та історична роль різних регіонів і історичних земель, які входять до складу держави мають ключове значення в питаннях внутрішньої політики, а отже, мова йде про регіональний фактор у політичному процесі держави. Він обумовлений об’єктивними та суб’єктивними чинниками. До перших можна віднести реально існуючі територіальні відмінності і силу їх прояву, а до других – рівень усвідомлення регіональності соціальними суб’єктами. Саме регіональний фактор, на наш погляд, може викликати дестабілізацію політичної системи та створити умови для політичної децентралізації, як явища, що зможе задовольнити потреби населення певного регіону.

Також, проаналізувавши та порівнявши роботи багатьох наукових дослідників з даної проблематики, ми виокремили фактори, що впливають на розподіл владних повноважень від центра до регіонів. До них належать такі фактори, як:

1) співвідношення доходів і витрат за умов використання повноважень. Адже, збільшення суми витрат зазвичай означає тенденцію до централізації на вищих рівнях;

2) оперативність застосування повноважень. Цей фактор актуальний коли рішення якого-небудь питання не терпить зволікання і буде доцільно передати повноваження у прийнятті рішень з вищих рівнів на нижчі, для забезпечення необхідної оперативності прийняття рішень;

3) необхідна ступінь координації в роботі. Даний чинник необхідний для забезпечення потрібного ступеня координації між управлінськими структурами або в межах однієї управлінської одиниці, коли вимагається зосередження повноважень щодо прийняття рішень при вищій посаді в цій одиниці, що здійснює процес координації.

При дослідженні політики децентралізації виявляється велика кількість різних факторів та причин, які впливають на її становлення. Український науковець Р. А. Колишко у своїх наукових роботах описує декілька з них, які ми розглянемо у дослідженні.

1. Рівень кваліфікації працівників та довіра до них. На думку автора, при наявності високого рівня кваліфікації посилюється тенденція в делегуванні повноважень до децентралізації, бо працівникам високої кваліфікації можна довірити та делегувати більш відповідальні завдання і навпаки.

2. Вагоме значення мають місця виконання роботи, адже повноваження в прийнятті рішень залежать від виконання певних обов’язків, які пов’язані з певним методом в географічному плані. У разі розподілу робіт по філіях, що знаходяться в різних географічних районах, необхідні розподіл повноважень і децентралізація в прийнятті рішень, так як адміністрація філії, наприклад, краще знає умови виконання роботи і може прийняти відповідне рішення. Таким чином, чим більше територіальна роз’єднаність, тим нижче ступінь централізації.

3. Прагнення керівництва до формування другого ряду керівників. Децентралізація та делегування повноважень підлеглим мають такі позитивні риси, як підвищення їх досвіду і майстерності, підвищення морального духу у результаті усвідомлення важливості роботи, вироблення здатності вирішувати завдання в різних умовах, заохочення ініціативи і творчості, посилення самоконтролю. Все це сприяє підготовці другого ряду керівників, які можуть зайняти вакантні посади.

4. Наступною характеристикою за Р. А. Колишко є можливість контролю над підлеглими. Він вважає, що делегування центральною владою деяких повноважень місцевому самоврядуванню передбачає його відповідальність за здійснення постійного контролю по виконанню обов’язків. Наявність ефективної системи контролю полегшує це завдання і дозволяє більш широко делегувати повноваження, що веде до децентралізації влади.

До класичних факторів впливу на розосередження повноважень державної влади, які представлені у класичних теоріях, також належить характер управлінської діяльності державної влади, адже якщо їй властиві деспотизм і сваволя, то в цьому випадку переважає тенденція до централізації влади. Безсумнівно, цей фактор має негативний вплив у розподілі повноважень. При цьому повноваження розподіляються виходячи з

особистих інтересів, без урахування інтересів і умов роботи, що є причиною неефективного функціонування системи управління. Наступним чинником виступає наявність ефективної системи координації, комунікацій, обміну інформацією та прийняття рішень з використанням комп’ютерної техніки. Ефективність такої системи сприяє зміцненню тенденції до централізації прийняття рішень, а отже є тим фактором, що знижує децентралізацій ні тенденції.

Також у дослідженні ми виділили зовнішні фактори, на фоні яких здійснюється діяльність організації, такі як економічна система, закони, соціальне становище та інші, саме вони надають прямий чи непрямий вплив на розподіл повноважень у бік централізації або децентралізації.

На наш погляд, слід зазначити, що домінанти формування процесу децентралізації в Україні полягають у забезпеченні комплексності і послідовності дій та поетапному проведені робіт з урахуванням чотирьох груп факторів – політичного, правового, організаційного й економічного, реальне застосування яких у контексті функціонально-цільового управління надає самій політиці системного характеру, раціоналізує та оптимізує розвиток місцевого самоврядування.

Ми вважаємо, що найбільший вплив мають економічні та політичні фактори, оскільки вони пов’язані з макроекономічними процесами. До них можна віднести обсяги ВВП, НД, економічний підйом виробництва, інфляцію, безробіття, податкову і бюджетну політику. До економічних факторів належать також інвестиційні витрати на розвиток народного господарства, співвідношення коштів, що спрямовуються на споживання і накопичення. Політичні фактори безпосередньо пов’язані із забезпеченням обороноздатності держави і підтримкою внутрішнього правопорядку, організації управління державою, зміцненням законодавчої, виконавчої і судової влади.

Також, як фактор впливу, може виступати оцінка якості державного управління та загальний характер політичної дискусії. Наступним фактором розосередження державної влади виступає інтеграція з ЄС. Саме реалізація зовнішньополітичного вектору політики, спрямованого на співпрацю з західноєвропейськими країнами, спонукає Україну рухатися до європейських управлінських систем, переймаючи їх досвід та вдосконалюючи вітчизняну систему політичного правління.

Таким чином, до факторів, які впливають на проведення політики децентралізації в Україні, ми віднесли регіональний фактор, а також розглянули характер управлінської діяльності державної влади, бо якщо їй властиві деспотизм і сваволя, то в цьому випадку переважає тенденція до централізації влади. Наступним чинником у дослідженні ми виділили наявність ефективної системи координації, комунікацій, обміну інформацією та прийняття рішень. Було встановлено, що вагоме місце займають зовнішні фактори, на фоні яких здійснюється діяльність організації, такі як економічна система, закони, соціальне становище та інші, саме вони надають прямий чи непрямий вплив на розподіл повноважень у бік централізації або децентралізації

Ступінь впливу цих факторів неоднакова і залежить від конкретних умов певного управління. Результати багатьох сучасних досліджень приводять до висновку про необхідність децентралізації при розподілі повноважень, делегування ширших повноважень нижчим управлінським рівням, а також поділу праці та проходження адміністративних методів управління за цілями і результатами.

**2.3. Групи ризиків децентралізації влади для українського суспільства**

З огляду на децентралізаційні процеси в Україні та трансформацію політичної системи загалом, існує велика кількість різноманітних ризиків, які виникають або будуть виникати, або взагалі вже існують в українському суспільстві. З одного боку, здійснення децентралізації є необхідним кроком з огляду на євро інтеграційний зовнішньополітичний курс держави. З іншого боку, трансформація державного устрою може створити нові виклики для українського суспільства, особливо у процесі здійснення адміністративно-територіальної реформи та на перших етапах функціонування нової системи організації публічної влади. Зважаючи на це, ми виокремили основні групи небезпечних факторів ризику, які виникають у процесі розосередження владних повноважень державної влади.

Звернувшись до досліджень з ризикології та її основних аспектів, до ризиків, які можливі за умов політичної децентралізації ми відносимо, по-перше: ризики, пов’язані з необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць з метою забезпечення їх фінансової спроможності. Укрупнення, скоріше за все, очікує територіальні громади та, можливо, адміністративні райони. Зокрема Т. Г. Молодченко акцентує увагу на тому, що «добровільний характер такого об’єднання не гарантує систематичного застосування відповідних норм» [48, с. 56].

По-друге, ще одним ризиковим фактором, на нашу думку, виступає можливий політичний супротив локальних еліт, із перспективою залучення на свою підтримку широкої громадськості. Соціальна база супротиву може розширитися через побоювання мешканців чинних адміністративно-територіальних одиниць втратити статус та інфраструктурні переваги, що у свою чергу може призвести до дестабілізації.

По-третє, ми вважаємо, що за умов політичної децентралізації або її наслідків, можлива активізація та радикалізація політичних об’єднань, які представляють інтереси меншин, що мають компактний характер проживання. Передбачувані цілі політичних кампаній: як мінімум – боротьба проти укрупнення районів, в яких відповідні етнічні групи складають більшість населення, як максимум – утворення національно-територіальних автономій.

Наступна класифікація можливих ризиків представлена у роботі [Цурканової І. О.](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%A6%D1%83%D1%80%D0%BA%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%86$) під назвою «Сутність та особливості централізації та децентралізації органів влади в Україні». На думку авторки, слід виокремлювати ризик послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях за реалізацією повноважень, які будуть передані виконавчим органам місцевих рад, в умовах слабкості інститутів громадянського суспільства поза межами великих міст. Негативним наслідком цього може стати зростання порушень українського законодавства включаючи посягання на права і свободи громадян у процесі діяльності органів місцевого самоврядування.

На даний момент цю тенденцію, зокрема, можна відстежити на прикладі норм статутів окремих територіальних громад, які обмежують право місцевої ініціативи.

Також існують ризики для бюджетної системи країни. Лелеченко А. П. серед них виділяє «загрозу зриву фінансування повноважень органів місцевого самоврядування» [37, с 112]. За підрахунками представників Асоціації міст України, навіть в умовах централізації бюджетного процесу щороку недофінансування лише делегованих повноважень складає 18-20 млрд. грн. Особливо гостро дана проблема постане в разі, якщо фінансування розширених повноважень органів місцевого самоврядування буде збільшене за рахунок скорочення дотацій вирівнювання, враховуючи дотаційність більшості навіть обласних бюджетів. Наступним ризиком виступає небезпека поглиблення диспропорцій економічного та соціального розвитку територій у разі скорочення субвенцій у межах політики регіонального розвитку.

Ще однією проблемою, на думку автора, може виступати децентралізація бюджетного процесу (зокрема, через вилучення у обласних державних адміністрацій повноважень щодо розробки бюджетів областей, а також впровадження системи «бюджетного федералізму») у вітчизняних умовах може призвести до розбалансування всієї системи бюджетоутворення в Україні, оскільки залишається високо імовірним закладання в місцеві бюджети заздалегідь нереальних витрат.

Вітчизняні дослідники ще також виділяють ризик зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень. Цьому можуть посприяти такі чинники як: загальний низький рівень компетентності службовців місцевого самоврядування. Зокрема, на це вказує їх середній рівень освіти. Так, частка службовців місцевого самоврядування, що мають вищу освіту, традиційно становить близько двох третин, а в деяких переважно аграрних областях – лише дещо більше половини.

Недосконала система добору до депутатського корпусу місцевих рад та на посади сільських, селищних, міських голів також може привести до негативних наслідків. Так, використання закритих виборчих списків сприяє проходженню до представницьких органів депутатів без належної підготовки до діяльності в органах місцевої влади, а також політизації роботи депутатського корпусу, що ламає належні рамки управлінського процесу. Система відносної більшості на виборах в одномандатних виборчих округах сприяє обранню депутатів та голів із відносно низькими результатами, а отже, із низьким рівнем довіри громадян.

Політична децентралізація та її впровадження можуть привести до зростання партикуляристських тенденцій в областях – тобто, легітимізація у суспільній свідомості претензій регіонів на правосуб’єктність щодо тих політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним. На думку Мінченко Р. М., відповідний ризик може виникнути внаслідок дії таких чинників:

а) децентралізація під час процесу формування української політичної нації сприятиме посиленню серед населення регіональних ідентичностей, у тому числі в регіонах із найбільш специфічними соціокультурними рисами;

б) можливе поглиблення соціальної дистанції між територіальними спільнотами через: отримання регіональними елітами розширеної ресурсної бази для здійснення цілеспрямованих політичних заходів у бік соціокультурної уніфікації всередині соціумів відповідних областей; поглиблення диспропорції показників економічного і соціального розвитку областей;

в) утворення територіальних комплексів із відносно високим потенціалом економічної самодостатності в разі укрупнення областей відповідно до меж соціально-економічних районів;

г) активізація боротьби між політичними елітами різних рівнів адміністративно-територіального поділу навколо бажаного обсягу повноважень та матеріальної основи врядування, при цьому збереження інерції щодо покладання суспільством відповідальності за негативні явища в економічному та політичному розвиткові країни на головний центр впливу, який вбачається у центральних органах державної влади, при реальному обмеженні впливу останніх на політичний процес. Таким чином, громадяни втрачатимуть упевненість у потрібності центральних органів державної влади.

З метою нейтралізації негативного впливу очікуваних ризиків, які можуть виникнути в умовах проведення політики децентралізації, на думку багатьох провідних вчених у цій галузі, необхідним є вжиття певних заходів.

У галузі реформування адміністративно-територіального поділу О. В. Молодцов пропонує наступні заходи:

* + завершення всіх заходів, що включають у себе скорочення закладів із надання освітніх та медичних послуг, до початку реформи адміністративно-територіального поділу;
  + недопущення укрупнення адміністративних областей за винятком тих випадків, коли населення певних областей становить менше ніж 1,2 млн. мешканців;
  + «примусове об’єднання територіальних громад у процесі адміністративно-територіальної реформи, зокрема шляхом встановлення мінімальної кількості населення, необхідної для утворення територіальної громади» [47, с. 20].

У галузі державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування Мельник О. А. пропонує закріплення за місцевими державними адміністраціями таких функцій як:

* + здійснення контролю над рішеннями місцевих рад у галузі землеустрою та землевідведення за системою опіки: рішення мають набувати чинності після затвердження їх місцевими державними адміністраціями;
  + надання місцевим державним адміністраціям права вето стосовно рішень, ухвалених місцевими радами у межах делегованих повноважень, при можливості подолання цих рішень кваліфікованою більшістю голосів депутатів відповідної ради;
  + визначення як підстави припинення повноважень місцевих рад необрання їхніх виконавчих органів у встановлений законом термін;
  + унормування процедурних моментів призначення посадових осіб, які мають заміщувати виконання обов’язків органів місцевого самоврядування, повноваження яких були припинені через здійснені порушення законодавства.

Для зменшення наслідків можливих ризиків у період політичної трансформації, за Матвієнко А. С., пропонується впровадження реформи виборчої системи місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Ця реформа є направлена на забезпечення права само висування кандидатів у депутати міських, районних та обласних рад в одномандатних виборчих округах, а також на посади міських голів. Також до неї належить впровадження мажоритарної системи абсолютної більшості на виборах сільських, селищних, міських голів та депутатів місцевих рад від одномандатних виборчих округів.

У галузі вдосконалення правового регулювання політичної участі громадян, на думку провідних вчених, доречним вважається встановлення предмету, процедур ініціювання та порядку імплементації рішень місцевих референдумів, особливо – референдуму з питань припинення повноважень виборних посадових осіб та органів місцевого самоврядування на відповідній території, а також важливим є недопущення включення до предмету народної референдарної ініціативи на місцевому рівні питання про зміну статусу адміністративно-територіальної одиниці, а також інших питань, що знаходяться поза межами компетенції відповідного органу місцевого самоврядування.

В процесі дослідження ми також розглянули питання системи міжбюджетних трансфертів. Що стосується вдосконалення системи міжбюджетних трансфертів, то доречним є встановлення чітких щорічних параметрів витрат місцевих бюджетів та створення механізму перевірки місцевими державними адміністраціями дотримання місцевими бюджетами даних вимог та визначення чітких принципів надання місцевим бюджетам субвенцій та інших цільових виплат.

Провідні експерти з питань політичної децентралізації вважають, що реформа Україні потрібна, хоча і несе певні ризики, і її проведення має плануватися в процесі широкого громадського обговорення. На думку **професора економіки Піттсбурзького університету Тимофія** Мілованова, децентралізація не може бути нав’язана суспільству централізовано. Правильна реформа повинна бути вироблена децентралізовано на місцях громадянським суспільством, а держава має забезпечити її виконання, а не навпаки, як це зазвичай відбувається в Україні.

Аргументом на цю користь служить високий рівень ефективної самоорганізації українців на тлі неефективності структур влади в останні місяці. З ним згоден **Сергій Гурієв, професор економіки паризької Школи політичних наук**. На його думку, успіх реформи залежить не тільки від запропонованих рішень, але і від процесу її проведення - дуже важливо, щоб виборці вважали цю реформу легітимною.

**Лауреат Нобелівської премії по економіці Роджер Маєрсон** бачить три головні небезпеки децентралізації. По-перше, нація може бути ослаблена, якщо під час децентралізації кілька регіональних лідерів отримають право і можливість блокувати загальнонаціональні рішення, підтримувані більшістю населення країни. По-друге, деякі регіони або муніципалітети можуть опинитися під управлінням авторитарних місцевих босів. По-третє, особи, зацікавлені у збереженні влади, будуть чинити опір цієї децентралізації.

Отже, ми звернули увагу на основні групи ризиків що можуть бути при децентралізації влади в Україні. До них належать ризики, пов’язані з необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць, а також послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях за реалізацією повноважень, які будуть передані виконавчим органам місцевих рад в умовах слабкості інститутів громадянського суспільства поза межами великих міст. У дослідженні виявлено ризик зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень. Розглянуто ризик політичного супротиву локальних еліт і зростання партикуляристських тенденцій в областях. Проаналізовано ризики для бюджетної системи країни.

Зважаючи на це, неможливо однозначно стверджувати, що децентралізація призведе до гарних або поганих наслідків. Будь-яка реформа з децентралізації влади призводить до різноманітних, складних ефектів, які взаємодіють з соціальними, економічними та політичними аспектами суспільства у формах, які складно передбачити.

**РОЗДІЛ 3**

**ШЛЯХИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ВЛАДНИХ ВІДНОСИН ЗА УМОВ РОЗШИРЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОЇ УЧАСТІ**

**3.1. Основні принципи перерозподілу функцій та повноважень як умова гармонізації суспільно-політичних відносин в Україні**

На нашу думку, необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів і територіальних громад. Конституція України закріпила дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування, як публічну владу територіальних громад. Конституція України гарантує місцеве самоврядування і тим самим не допускає можливості його підміни місцевими державними адміністраціями. Демократизація всіх сфер суспільного життя та побудова громадянського суспільства в Україні неможливі без проведення децентралізації і деконцентрації державних функцій і повноважень та втілення в життя принципів реального місцевого самоврядування.

Для гармонізації суспільно-політичних відносин в Україні існують основні принципи перерозподілу функцій та повноважень, які є чинниками більш ефективного та дієвого управління. У дослідженні ми представили декілька з них.

Перший принцип базується на положенні про те, що повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, які діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні.

Наступним виступає принцип субсидіарності, який означає, що розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня повинен здійснюватися так, щоб, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішень до громадянина, а з другого – цей рівень має володіти відповідними організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, щоб забезпечити обсяг і якість соціальних послуг, які надаються населенню відповідно до загальнодержавних стандартів. Муніципальні функції, як правило, здійснюються, переважно, тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдань, а також вимоги досягнення ефективності та економії.

На думку, О. Гарнець, для оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою необхідно забезпечити: удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією; визначення достатньої податкової бази, що дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням об’єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень; утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами.

Вітчизняні науковці виділяють різні групи принципів перерозподілу функцій та повноважень. У нашому дослідженні ми вирішили виокремити головні чинники, за якими здійснюється розподіл. Отже, до них належать положення про те, що:

* перерозподіл функцій здійснюється відповідно до принципу субсидіарності;
* передача окремих державних повноважень здійснюється на підставі спеціального законодавчого акту з можливим укладення додаткових угод і договорів;
* процедура розподілу супроводжується передачею необхідних матеріальних, фінансових, інформаційних та інших ресурсів з боку держави місцевим органам влади;
* передані повноваження зберігають державно-правову природу, при цьому органи державної влади контролюють як виконання переданих повноважень так і використання переданих коштів і ресурсів, зберігають право давати вказівки з приводу реалізації;
* встановлюється відповідальність перед державою за невиконання або неналежне виконання делегованих державних повноважень місцевим органам влади в межах переданих фінансових, матеріальних та інших ресурсів.

Як нами вже було зазначено у дослідженні, децентралізацію публічної влади розуміють як процес перерозподілу владних повноважень та обсягів компетенції між центральним та місцевими рівнями організації публічної влади зі зміщенням акценту виконання на місцях в частині здійснення заздалегідь окреслених і гарантованих державою функцій. Це говорить про те, що систему публічної влади треба оптимізувати, що дозволить підсилити демократизацію внутрішніх відносин. А це, в свою чергу, буде супроводжуватися підвищенням ефективності громадського контролю за виконанням владних повноважень.

Крім цього, шляхом виборів через групи зацікавлених осіб, через вплив на місцеву громадську думку завдяки визначенню власної позиції щодо політичних питань, вони можуть впливати на рішення, що приймаються на місцевому рівні. Все це, на нашу думку, буде сприяти укріпленню політичної свободи завдяки самовизначенню, а також мінімізує сторонній централізований вплив на місцеву та регіональну сфери. Таким чином, можна стверджувати, що саме децентралізація є політичною ідеєю, котра визначає, що субнаціональні органи влади отримують деяку політичну автономію разом з новими функціями та ресурсами.

На думку фахівців у галузі розробок децентралізації публічної влади, делегування владних повноважень від центральних органів на місця дозволяє уникнути зайвої концентрації влади на центральному рівні, а також перевантаження центрального уряду суто місцевими справами. Вона сприяє забезпеченню участі населення у здійсненні владних повноважень та політичному процесі, бо за умов перерозподілу функцій та повноважень спостерігається тенденція зближення держави з громадянським суспільством.

На нашу думку, принципи передачі управлінських функцій сприяють здійсненню раціоналізації й оптимізації муніципального управління в цілому.

Застосування принципу делегування має неоднозначні оцінки з боку дослідників. Частина дослідників, як позитивне явище, відзначають деконцентрацію влади на центральному рівні, розвантаження центрального уряду від місцевих справ і зближення держави з громадянським суспільством. Інші, відзначаючи загальну для більшості країн сучасного світу тенденцію скорочення власне комунальних справ, і зростання частки державних повноважень у структурі суспільних завдань, кажуть про включення місцевого самоврядування в єдину вертикаль державного управління.

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. Все це призводить до потреб часткового перерозподілу владних функцій та повноважень.

Децентралізація політичної влади сьогодні є актуальною для гармонізації суспільно-політичних відносин. Для її впровадження існує безліч чинників та принципів, які є визнані і рекомендовані науковцями у сфері політики. По-перше – це неоднаковість територій та регіонів країни, що автоматично веде до певної автономізації; по-друге – невідповідність доходної та витратної частин місцевих бюджетів, що впливає на бажання скоріше отримати фінансову гнучкість та додаткові можливості їх поповнення; по-третє – необхідність формування місцевих громад не за формальною ознакою територіального розташування, а за ознакою усвідомлення спільності громадських цінностей та проблемних питань співіснування.

Децентралізація допоможе місцевим громадам усвідомити свою ідентичність та відповідальність за прийняття рішень щодо актуальних проблем, а також вона має забезпечити більш чітке розділення повноважень та підзвітності окремих управлінь та відомств, що належать до місцевого рівня, але фінансуються та звітують на центральному рівні;

Відповідно до Конституції України «носієм суверенітету та єдиним джерелом влади є народ, який здійснює її безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [4, ст. 5]. У такий спосіб Основний Закон закріпив існування двох відносно відокремлених систем органів публічної влади: органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які покликані здійснювати відповідні управлінські функції в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України. Кожна із названих систем має свої особливості, які, власне, і надають можливість відокремити одну від іншої. Вони різняться між собою за порядком утворення, за складом і структурою, за цілями і завданнями, за формами і методами діяльності, за характером і видами правових актів, які видаються органами, що входять до складу відповідної системи. Однак це не означає, що між системою органів державної влади та органами місцевого самоврядування існує непереборна межа. Їх об’єднує, насамперед, те, що вони є органами єдиної публічної влади, джерелом якої є народ.

Українське законодавство, закріплюючи відносну самостійність місцевого самоврядування, водночас допускає певне підпорядкування виконавчих органів місцевого самоврядування відповідним органам виконавчої влади, включаючи можливість здійснення з їхнього боку контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Організація апарату державного управління та апарату місцевого самоврядування яскраво ілюструє наявність певного змістовного зв’язку між ними. Основою такого зв’язку у дослідженні є, по-перше, єдність влади, яку здійснюють органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування; по-друге, єдність функцій і завдань, які покликані здійснювати органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування; по-третє, єдність в основному принципів, на яких будується апарат державного управління і виконавчий апарат місцевого самоврядування. Це зумовлено тим, що органи місцевого самоврядування, функціонуючи на принципах децентралізації публічного управління, беруть участь у основних функцій і завдань держави.

Саме тому одним із ключових напрямів удосконалення їх взаємодії є розмежування компетенції між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Закріплення за органом відповідної компетенції означає заборону не тільки виходити за її межі, але й для інших органів втручатися у цю сферу. Це правило актуальне не лише стосовно органів місцевого самоврядування, а й органів виконавчої влади. Не можна визнати виправданою практику, коли компетенція є однаковою як для органів виконавчої влади, так і для органів місцевого самоврядування сіл, селищ та міст, які відрізняються за чисельністю населення, за економічним та іншими факторами, через що значна кількість їх повноважень залишається незатребуваною.

Говорячи про розподіл повноважень суб’єктів місцевого самоврядування, слід відмітити, що набір функцій, які реалізуються місцевим самоврядуванням, та їх зміст, залежить від кількох обставин. С. В. Майстро у своєму дослідженні виділяє ряд обставин до яких належать наступні чинники:

* по-перше, в значній мірі вони визначаються територіальним рівнем місцевого самоврядування.
* по-друге, певний відбиток на функції, що реалізуються місцевим самоврядуванням, накладає стан економіки: не маючи джерел формування місцевих бюджетів, місцеві органи не в змозі реалізувати в повній мірі свої функції.
* по-третє, на функції, що реалізуються територіальними громадами, значно впливає сама система державного управління.

По суті в Україні зараз відбувається відокремлення місцевого управління від державного, що гостро ставить проблему перерозподілу і розмежування функцій і, відповідно, повноважень. Як нами вже зазначалось, на даний час повноваження між місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування належним чином не розподілено, мають місце їх невиправдана централізація, дублювання, безпідставне делегування. Всі ці фактори ускладнюють систему управління, ведуть до конфліктів між представниками цих державних органів, призводять до створення дублюючих управлінських структур, надмірних фінансових витрат і як кінцевий результат – зменшення ефективності вирішення місцевих справ.

Становлення і подальший розвиток України як правової, демократичної, соціальної держави потребує реформування всього державного механізму з метою підвищення ефективності його функціонування. Реформування передбачає необхідність як структурних перетворень, так і нових підходів до розмежування функцій між органами державної влади та місцевого самоврядування. Забезпечення їх оптимальної взаємодії – один з пріоритетних напрямів організації публічної влади на місцях, оскільки від нього залежить вирішення проблем локального, місцевого характеру. Для ефективного здійснення цієї функції, на нашу думку, необхідна взаємна підтримка цих органів, погодженість і єдина спрямованість їхніх дій. Тільки в цих умовах можливо демократичне, децентралізоване управління територією.

Питання розмежування їх функцій і повноважень гостро диктувалися протягом усього періоду становлення систем місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Особливо актуально поставало питання про двовладдя на місцях, про авторитаризм місцевих державних адміністрацій, про скасування місцевого самоврядування тощо. Як влучно зазначає С. В. Майстро «насправді ж, справа полягала в тому, що старі звичайні механізми розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях не працювали, а нові – часто сприймались вороже. Вийшовши з командно-адміністративної системи, вони не могли відразу освоїти культуру державного й місцевого самоуправління, властиву демократичній, соціальній та правовій державі. Потрібен час, а головне – створення передумов для утвердження в органах влади на місцях саме демократичної правової культури» [61, с. 213].

Фактично, розмежування функцій і повноважень двох гілок місцевої влади, має на меті забезпечити умови для роздільного їх функціонування. Але наявність широкої суміжної компетенції робить це малоефективним. Сьогодні, на наш погляд, у взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування просліджуються певні протиріччя. По-перше, аналізуючи законодавчу базу, виявляється, що повноваження місцевих державних адміністрацій повністю дублюються органами місцевого самоврядування. Недостатньо використаний при розробці законів про місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування досвід зарубіжних країн щодо чіткого розмежування об’єктів управління.

Таким чином, мова йде про так звані протиріччя в сфері компетенції. По-друге, слід сказати про принцип розподілу влади, коли органи місцевого самоврядування, не будучи органами виконавчої влади, мають права і виконують функції виконавчої влади. По-третє, місцеві державні адміністрації підконтрольні і підзвітні радам відповідного рівня, ради контролюють реалізацію комплексних програм, виконання бюджету тощо. Крім того, вони заслуховують звіти голови місцевої державної адміністрації, його заступників, керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів державної адміністрації. В той же час міський, селищний, сільський голова підзвітні лише територіальній громаді, а рада підконтрольна лише на стільки, на скільки депутати підзвітні своїм виборцям на округах.

По-четверте, існують протиріччя в сфері делегування повноважень. Згідно законодавства, держава делегує частину своїх функцій органам місцевого самоврядування. В наслідок цього ради вирішують питання не лише місцевого характеру, але і питання державної політики, оскільки в законі не вказується конкретні особливості поняття «питання місцевого значення», що дає змогу трактувати його в залежності від ситуації. Районні та обласні ради делегують місцевим державним адміністраціям низку повноважень. За умови відсутності у районної та обласної ради виконавчого органу це призводить до перетворення місцевих державних адміністрацій у виконкоми рад.

По-п’яте, за законодавством, сільський, селищний голова обирається членами територіальної громади. Голова обласної та районної ради обирається на сесії з числа депутатів. Голова місцевої державної адміністрації призначається Президентом України за поданням Кабміну України, однак Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» закріпив за радою право внесення кандидатури на посаду голови місцевої державної адміністрації а також право висловлювати йому недовіру. У разі виявлення недовіри Президент України звільняє голову місцевої державної адміністрації з посади. Отже, голова місцевої державної адміністрації перебуває у жорсткій залежності від ради, і повинен в своїй діяльності опікуватися перш за все потребами ради, а не держави.

Таким чином, на даний час повноваження між місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування належним чином не розподілено, мають місце їх невиправдана централізація, дублювання, безпідставне делегування. Всі ці фактори ускладнюють систему управління, ведуть до конфліктів між представниками цих державних органів, призводять до створення дублюючих управлінських структур, надмірних фінансових витрат і як кінцевий результат – зменшення ефективності вирішення місцевих справ.

Розглянувши у дослідженні принципи перерозподілу та передачі владних функцій та повноважень можна зазначити, що для ефективної політичної децентралізації необхідним є чітке наукове обґрунтоване визначення розподілу функцій та повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. До сфери компетенції обласних державних адміністрацій слід віднести питання контролю за дотриманням законодавства, організацію заходів загальнодержавного спрямування. За органами місцевого самоврядування слід закріпити функції надання громадських послуг, задоволення культурних, освітніх та інших потреб населення.

Наступним принципом має виступати вдосконалення контролю за реалізацією делегованих повноважень. Адже необхідно закріпити процесуальні норми щодо здійснення контролю за виконанням делегованих повноважень та відповідальності за їх порушення. Голови місцевих державних адміністрацій мають бути наділені повноваженнями щодо зупинення незаконних актів органів місцевого самоврядування, які прийняті з питань виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади. Говорячи про повноваження голів місцевих державних адміністрацій, доцільним буде зазначити принципи функціонування публічної адміністрації.

Андресюк Б. П. до принципів функціонування публічної адміністрації відносить наступні:

1) формування стабільної організації і діяльності виконавчої влади;

2) організацію професійної, політично нейтральної та відкритої публічної цивільної служби;

3) створення системи спроможного місцевого самоврядування;

4) зміцнення статусу громадянина у відносинах з органами публічної адміністрації;

5) гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству.

Не менш важливим є розширення практики укладання договорів та угод про спільну діяльність у різних сферах життя між органами влади на місцях, які можуть конкретизувати відповідно до закону їхні взаємні права та обов’язки.

Вагомим принципом, на наш погляд, також виступає законодавче визначення та закріплення повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст. За громадами слід закріпити визначення пріоритетів їх розвитку, затвердження найвагоміших правових актів. Необхідно значно розширити повноваження рад базового рівня та місцевих голів, які обираються на основі загального, рівного, прямого виборчого права у населених пунктах.

Важливим напрямом розвитку функцій місцевого самоврядування є прийняття галузевих нормативно-правових актів у галузі житлово-комунального господарства, будівництва тощо.

З аналізу робіт українських науковців, важливим фактором виступає зміцнення правових гарантій місцевого самоврядування, вдосконалення механізмів захисту прав та інтересів територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також зміцнення матеріальної і фінансової бази місцевого самоврядування.

Зараз дуже гостро постає проблема, пов’язана з тим, що переважна більшість територіальних громад не має необхідної матеріально-фінансової основи, яка б могла забезпечити належний рівень соціальних послуг, що надаються в системі місцевого самоврядування. До того ж чинне законодавство України не містить положень, які б передбачали ефективні шляхи та засоби формування самодостатніх територіальних громад. Для формування подібних громад доцільно було б визначати територію громади з урахуванням того, щоб вона не була надто великою, але достатньою, з точки зору можливості формування комунальної власності, місцевого бюджету та виборних органів місцевого самоврядування, щоб на її території перебували об’єкти соціальної та комунальної інфраструктури, необхідні для виконання завдань місцевого самоврядування по наданню соціальних послуг населенню. При цьому на місцях має залишатися не менше половини коштів, що надходять до бюджету з відповідної території.

Говорячи про місцеве самоврядування, ми підкреслюємо у дослідженні, що ефективність місцевого самоврядування залежить від певних факторів, які виділяє С. В. Майстро, а саме:

* рівня співробітництва державних органів з місцевим самоврядуванням;
* розробленості організаційно-правової, законодавчої бази;
* інституалізації, впровадження місцевого самоврядування в соціальне життя;
* мотивованого включення населення в процес самоврядування, самоорганізації свого життя;
* використання державно-адміністративного ресурсу;
* створення відповідної матеріально-фінансової основи;
* зацікавленості державних структур у розвитку місцевого самоврядування.

Вирішення вище зазначених питань забезпечить належне співіснування двох систем управління – місцевих державних адміністрацій як низової ланки системи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Децентралізація вважається підґрунтям для впровадження нових стратегій, завдяки створенню нової системи управління та її нового адміністративного складу. Місцеве самоврядування більш ефективне у вирішенні власних проблем ніж центральні органи влади. Тому децентралізація на місцевому рівні повинна забезпечити економічну свободу, яка дозволить підвищити соціально-економічний розвиток регіонів, привабити інвесторів, а також підвищити відповідальність влади.

Доступність та належна якість публічних послуг забезпечується шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації.

Органам місцевого самоврядування базового рівня надаються повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі. Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення місцевого економічного розвитку, розвитку місцевої інфраструктури, планування розвитку території громади та інш.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування районного рівня є забезпечення: виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю; надання медичних послуг вторинного рівня.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування обласного рівня є забезпечення: «регіонального розвитку; охорони навколишнього природного середовища; розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування; професійно-технічної освіти» [68, с. 197].

Принципами місцевого самоврядування є принципи субсидіарності та повсюдності. Ці принципи є принципами Європейської хартії місцевого самоврядування, а отже, тим європейським стандартом, до якого має прагнути і практика муніципального будівництва нашої держави.

Відповідно до принципу повсюдності, місцеве самоврядування має здійснюватися на всій території України, що означає відсутність територій, на які не поширюється юрисдикція територіальних громад і відповідних органів місцевого самоврядування.

Іншим, не менш важливим принципом місцевого самоврядування є принцип поєднання місцевих і державних інтересів. Цей принцип, як нам видається, означає, що місцеве самоврядування не може бути повністю незалежною від держави управлінською системою, тобто своєрідною державою в державі. Як дієва форма здійснення децентралізованих державно-владних повноважень недержавними за своєю природою суб’єктами (територіальними громадами, органами та посадовими особами місцевого самоврядування), воно повинно гармонійно поєднувати у своїй діяльності місцеві та державні інтереси, зокрема ефективно та відповідально здійснювати окремі повноваження органів виконавчої влади, делеговані йому законом.

Держава, якщо вона демократична, має підтримувати місцеве самоврядування і політично, створюючи не тільки фінансово-економічні, а й конституційні, організаційно-правові та матеріально-фінансові гарантії для його ефективного функціонування.

Що ж стосується останніх двох принципів, а саме: підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб, судового захисту прав місцевого самоврядування, то вони також є суттєвими засадами організації та діяльності саме місцевого самоврядування та його органів.

Отже, за час проведення дослідження ми виявили та охарактеризували основні принципи делегування владних функцій та повноважень. Визначили, що перерозподіл функцій здійснюється відповідно до принципу субсидіарності, а передача окремих державних повноважень здійснюється на підставі спеціального законодавчого акту з можливим укладення додаткових угод і договорів. Сама процедура розподілу супроводжується передачею необхідних матеріальних, фінансових, інформаційних та інших ресурсів з боку держави місцевим органам влади.

Що стосується переданих повноважень, то вони зберігають державно-правову природу, при цьому органи державної влади контролюють як виконання переданих повноважень так і використання переданих коштів і ресурсів, зберігають право давати вказівки з приводу реалізації. Процес делегування відображає зростаючу інтеграцію місцевих органів в державний механізм, їх пристосування до вирішення завдань, що мають загальнодержавне та загальнорегіонального значення.

**3.2. Розробка інноваційних моделей політичної децентралізації в умовах демократичного транзиту в Україні**

У сучасному світі політологи та науковці плідно працюють над розробками інноваційних моделей політичної децентралізації. Ми можемо спостерігати процеси розробки, впровадження та вдосконалення її найвагоміших положень, які постійно трансформуються і взаємодоповнюються зважаючи на досвід країн, де моделі децентралізації набули успіху та змогли принести плідний результат для політичної системи в цілому.

Досліджуючи децентралізаційну модель, процес становлення якої відбувається в Україні на момент демократичних трансформацій, ми вважаємо, що головна мета для України періоду демократичного транзиту – розвинене громадянське суспільство та дієва і демократична модель державного управління, за умов якої буде проведено демократичне розосередження політичної влади на користь децентралізованого управління з метою вдосконалення політичної системи та задовільнення потреб населення. Громадянське суспільство у розвинених країнах сьогодні стало усім: світоглядом, принципом, філософією, культурою – способом життя. Необхідною умовою для демократизації державної влади і суспільства є децентралізоване управління.

Важливою складовою децентралізації є деволюція – передача повноважень від центру до регіонів і структурам самоврядування на місцях.

У сучасних державах процеси децентралізації є поширеним явищем. Їх розвиток означає відхід від моделі суто унітарної держави, в якій прийняття політичних рішень є виключною прерогативою центру, а регіони виступають як прості об’єкти управління. Така держава нерідко визнається неефективною, оскільки не враховує регіональні інтереси, що в свою чергу може вести до занепаду і зростання невдоволення в регіонах. Зосередження всіх можливих функцій в центрі веде до надмірної бюрократизації, створенню громіздкого і неефективного апарата, не здатного оперативно і адекватно вирішувати проблеми територій.

У цьому зв’язку держава може зробити принциповий вибір на користь децентралізації, глибина якої і наявність елементів асиметрії є дуже різними. Найбільший інтерес представляють тенденції децентралізації в європейських унітарних державах, які, не заявляючи про перетворення у федерації, в той же час свідомо проводять деволюції.

Перш ніж перейти до розробки інноваційної моделі політичної децентралізації для України, доречним буде, на наш погляд, розглянути моделі децентралізації розвинених країн, які мають великий досвід у даному питанні та допоможуть нам сформувати комбіновану модель для України.

У широкому сенсі децентралізація існує майже у всіх країнах, але в строгому сенсі таких країн дуже мало. Досвід Великобританії, яка була в авангарді реформ державного управління, Німеччини, а також Франції та Скандинавських країн представляється досить цінним, щоб побачити, наскільки різні передумови, зміст і ефекти децентралізації.

Отже, почнемо з Франції. Політична децентралізація у Франції має свою специфіку. Притому що Франція є унітарною державою, її політико-адміністративна система є однією з найскладніших в Європі і складається з чотирьох рівнів: комуна, департамент, регіон і держава. Починаючи з 1982 р. проходить реформа органів місцевого самоврядування, покликана розширити ступінь місцевої автономії і зменшити адміністративний контроль з боку держави. На відміну від англосаксонських країн, адміністративні реформи не відрізнялися прагненням до впровадження ринково орієнтованих механізмів, здешевленню держави та підвищенню ефективності бюрократії. Пріоритетами реформування стали посилення демократичних засад в управлінні та активізація місцевого самоврядування. В цьому, як бачиться, відбилися базові цінності французького суспільства – соціальна справедливість, рівність громадян перед законом, пріоритет суспільного інтересу над приватним.

У Франції не спостерігається чіткої спрямованості реформ місцевого самоврядування. Відзначається загальний, за невеликим винятком, тренд в сторону децентралізації управління та деконцентрації функцій державної влади, складання широкого партнерства політики, бізнесу та громадянського суспільства на загальнонаціональному, регіональному та місцевому рівнях. Проте в основному це проявилося в передачі значних повноважень з центрального на місцевий рівень, але суттєвої децентралізації від локального рівня до населення дослідники не відзначають.

Що стосується Великобританії, то слід зазначити, що довгий час Великобританія була зразком децентралізованого політичного управління, заснованого на культурі громадянського суспільства та представництві місцевих інтересів у національному уряді. Що стосується адміністративного управління, то історично склалися дві моделі: «партнерська» і «агентська». У моделі «партнерства» місцева влада, маючи значну самостійність у визначенні та реалізації своєї власної – місцевої політики, є майже рівною центральним установам під контролем парламенту. У моделі «агентства» місцеві влади здійснюють національну політику під контролем центральних департаментів, не маючи самостійності. Передача владних повноважень з центрального на нижній рівень стала найважливішою суспільно-політичною подією останніх років.

Протягом ХХ в. автономія органів місцевого управління поступово розмивалася, все більше перетворюючись на підзвітність центральному уряду. Перехід від партнерської до агентської моделі відносин супроводжувався зростанням контролю з боку центрального уряду і посиленням адміністративної залежності місцевої влади. Порівнюючи Сполучене Королівство з рештою Європи, дослідники називають його одним з найбільш централізованих держав, всупереч репутації та багатовіковим традиціям. Центр залишив територіям найменше автономії і посилив контроль над ними в той момент, коли більшість інших держав приступили до децентралізаційного управління. Але ці ж тенденції створили умови для реалізації потенціалу місцевого управління в нових умовах, значного підвищення його ефективності та суспільної значимості. На думку дослідників, саме у ХХ ст. склалися формотворчі характеристики сучасного британського місцевого управління. М. Лафлін відносить до них багатофункціональність як відповідальність за широке коло послуг, критично важливих для держави загального добробуту, і надходження в широку мережу окремих, але взаємозалежних організацій, де колективні можливості багатьох учасників об’єднуються для ефективного вирішення проблеми.

На початку XXI ст. місцеве управління в Англії набуло нових рис, з чим пов’язаний зростаючий до нього інтерес. Сучасне значення місцевого управління Дж. Чандлер визначає двома важливими моментами:

1) здатністю місцевої влади координувати окремі функції і визначати стратегію розвитку і благополуччя співтовариства в цілому;

2) місцеві влади є єдиними агентами, що представляють інтереси місцевих громад на національному рівні.

Узагальнюючи, можна сказати, що децентралізація державного управління «по-англійськи» означає деволюцію центральної влади та підвищення відповідальності місцевого управління при розширенні та розвитку різних форм взаємодії держави і суспільства.

Загальною характеристикою для Скандинавських країн є комбінація сильної центральної влади, слабких регіонів і добре розвиненої місцевої автономії. Для скандинавської моделі місцевого самоврядування, на відміну від Британії і Франції, значимі аспекти функціональності та участі. Політичний простір детерміновано не тільки державою, а й низовими рівнями прийняття рішень, такими як провінції і муніципалітети. У Скандинавських країнах сучасне місцеве самоврядування влаштовано, скоріше, за принципом агентства, ніж партнерства, нагадуючи досвід Британії. У Швеції реформи першої хвилі (1970-ті рр.) Були транзитом від місцевого самоврядування з рисами прямої демократії до сучасної функціонально організованої репрезентативної системи. У Фінляндії особливістю реформ управління в 1990-х рр. стало проведення масштабних перетворень саме на місцевому рівні. Так само як і в Швеції, вони були орієнтовані на досвід Британії: агентські, з широкою автономією відносини між рівнями управління, впровадження ринкових принципів у наданні публічних послуг і т.д. Але комерціалізація і переклад публічних послуг на місцевий рівень негативним чином позначилися на стані соціальної сфери, яка традиційно вирізнялася високим рівнем та якістю надання послуг. Після чого фінська реформа управління стала орієнтуватися на німецький досвід поступових перетворень з використанням пілотних проектів.

За словами фахівців, загальною характеристикою скандинавських країн є комбінація сильної центральної влади, слабких регіонів і добре розвиненої місцевої автономії. Для скандинавської моделі місцевого самоврядування значимі аспекти функціональності та участі. Політичний простір детерміновано не тільки державою, а й низовими рівнями прийняття рішень, такими як провінції і муніципалітети.

Використовувані в практиці територіального управління моделі розрізняються за тією ознакою, наскільки територіальний рівень управління вільний приймати політичні рішення незалежно від центральної влади і володіє для цього необхідними ресурсами. Ідеальною автономної моделлю місцевого самоврядування є система з горизонтальним управлінням, при якій кожен територіальний рівень влади має власну, виключну компетенцію, що не перетинаються по колу повноважень і обов’язків з вищестоящими рівнями управління.

При такій системі управління контроль над діяльністю місцевої влади здійснюють не верхньому рівні управління, а населення – або безпосередньо шляхом референдумів, виборів та інших форм прямої демократії, або через обрані прямим голосуванням представницькі органи та посадових осіб. У цьому випадку центральні органи виконавчої влади – міністерства, адміністративні відомства – в основному виконують функції методичного, прогнозного та аналітичного властивості, а їх рішення носять для нижчестоящих структур рекомендаційний характер.

Демократичне місцеве самоврядування, як зазначає З. С. Варналій, – вагомий структурний елемент громадянського суспільства, головне завдання якого полягає у виробництві й відновленні матеріального життя, підтриманні життєдіяльності громадян. Воно є базовою демократичною цінністю, без якої у стратегічній перспективі неможливий цивілізований розвиток країни і суспільства» [24, с. 121].

Громадянське суспільство формується як згори – під впливом держави, так і знизу – через самодіяльність населення, зі спиранням на національну традицію, специфіку і культуру. В Україні громадська самодіяльність і здобуття людьми громадянських прав та свобод історично здійснювалось на базі місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування як найближчий до людини інститут публічної влади є важливим елементом демократії, фактором розвитку громадянського суспільства, необхідним етапом у розбудові правової держави.

Як демократичний інститут місцеве самоврядування має низку основоположних ознак. По-перше, це функція перерозподілу державної влади, її децентралізація та мінімізація ролі держави у вирішенні місцевих проблем. По-друге, обіймаючи весь спектр інтересів різних соціальних груп, рухів та громадських організацій, органи місцевого самоврядування здатні гнучко реагувати на виникнення соціальних негараздів і скеровувати виникаючі конфлікти. По-третє, володіючи значними ресурсами, місцеве самоврядування має можливість розвивати економічну, соціальну, політичну інфраструктуру, забезпечувати зростання політичної участі громадян, створювати механізми дійового громадянського контролю і тим самим уособлювати демократію та самоврядування.

У рис. 3.1. нами представлені моделі місцевого самоврядування, які є характерні для різних країн.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Моделі місцевого самоврядування** | **Країни** | **Основні ознаки** |
| **Англосаксонська** | Великобританія, США, Канада, Австралія, Нова Зеландія | Відсутність на місцях повноважних представників центрального уряду; функціонування органів місцевого самоврядування здійснюється тільки у межах компетенції і утвердження принципу позитивного регулювання. |
| **Континентальна** | Країни Європи, франкомовна Африка, Близький Схід | Поєднання прямого державного управління і місцевого самоврядування. |
| **Змішана** | Австралія, Німеччина, Японія, Австрія, Росія | У деяких ланках місцевого самоврядування виборний орган може бути і ланкою муніципального управління, і представником державної адміністрації. |
| **Іберійська** | Бразилія, іспаномовні країни Латинської Америки | Населення обирає раду і головну посадову особу адміністративно-територіальної одиниці. |
| **Радянська** | Китай, КНР, Куба | Ієрархічна підпорядкованість усіх її елементів, відсутність самостійності місцевих рад. |

Рис. 3.1. «Моделі місцевого самоврядування»

Аналіз систем місцевого самоврядування зарубіжних країн показує, що у світі існує декілька їх моделей, які істотно відрізняються одна від одної за принципами формування органів місцевого самоврядування, типом взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади, формами взаємодії представницьких і виконавчо-розпорядних органів у системі місцевого самоврядування.

Сьогодні Україна потребує проведення одночасно демократизації, децентралізації і підвищення ефективності управління, оскільки ефективне і демократичне місцеве самоврядування є найважливішим засобом до гармонійного національного розвитку. У розробці моделі політичної децентралізації для України за умов демократичного транзиту, на нашу думку, важливо, щоб створювані самоврядувальні структури не замикалися тільки на місцевому рівні, а вже сьогодні підносилися на рівень загальнодержавний. Слід зазначити, що така трансформація може в результаті призвести до встановлення такого державного ладу, в якому державні та самоврядні початки організації суспільного життя зіллються в єдине ціле і утворять новий соціальний організм у вигляді узгодженої і ефективно функціонуючої системи муніципальних утворень і регіонів, а також розвиненого громадянського суспільства, що є важливим атрибутом демократичної держави.

Система місцевого управління у такій моделі повинна відображати культуру, традиції та інші місцеві умови. Одним з найважливіших завдань децентралізації в Україна є побудова місцевих цивільних спільнот, які можуть взяти на себе відповідальність за вирішення власних питань на кваліфікованому рівні.

Визначальну роль у становленні політичної децентралізації відіграють політичні фактори, в основі яких лежить державний устрій, обрані напрямки розвитку країни, інтереси правлячих кіл. Політичні фактори визначатимуть базові процеси децентралізації управління – передачу функцій державного управління та делегування повноважень.

Відповідно до проявe політичних чинників будуть розвиватися і правові аспекти децентралізації. Їх основу складає законодавча база держави на чолі з Конституцією, а також нормативно-правова база, що стосується даного питання, і існуюча процедура внесення змін до законодавчих актів. У випадку, коли місцевим органам передається виконання виключно місцевих або регіональних функцій, на чолі процесу децентралізації ставляться економічні чинники.

У дослідженні ми дійшли висновку, що на даний момент в Україні, за умов транзитного періоду, посилення місцевого управління вимагає вирішення декількох питань:

- інституційна система та правова база потребують розвитку і закріплення в умовах недостатнього досвіду в реалізації принципу рівномірного розподілу надаваних урядом послуг населенню;

- необхідність розробки пріоритетів розвитку країни і ефективного управління ними;

- нагальна необхідність у створенні механізмів участі громадян у прийнятті рішень.

Для забезпечення комплексності та послідовності дій у цьому напрямку, український науковець Саєнко Б. Є. пропонує поетапне проведення робіт. До них автор включає певні етапи. Перший етап включає розробку та прийняття національної концепції розвитку місцевого самоврядування в Україні на період 10 років. До другого етапу належить розробка та прийняття стратегії реформування адміністративної системи Також, важливим на думку автора є прийняття Закону України «Про децентралізації державного управління в Україні» і розробка плану дій, що включає чіткі етапи здійснення процесу децентралізації.

Отже, реалізація всіх перерахованих етапів має дозволити Україні здійснити модель збалансованого просторового менеджменту, тобто раціонально поєднати централізацію і децентралізацію політичного управління. На нашу думку, це дозволить здійснити розвиток місцевого самоврядування, а також створити системи територіального планування.

Таким чином, становлення моделі політичної децентралізації передбачає складний процес, що включає в себе кілька основних моментів. По перше, центральна влада визначає ступінь свободи діяльності місцевих органів управління. У даному випадку прагнення центральної влади держави, створити реально функціонуючу систему місцевого самоврядування відіграє вирішальну роль. По-друге, необхідно визначити послідовність реалізації заходів щодо передачі повноважень. Це зажадає внесення значних змін до законодавства. По-третє, життєво важливим для діяльності місцевих органів влади буде їх правова і адміністративна відособленість і захищеність від вищих рівнів. І, нарешті, одним з найскладніших і настільки ж важливих питань є надання фінансових повноважень місцевим органам управління.

Децентралізація має бути гнучким процесом, в якому необхідно враховувати можливість появи усіляких несподіванок. Для успіху процесу необхідно комплексне дослідження проблем децентралізації, а також широка участь громадян та всіх зацікавлених. Крім того, важливо розуміти, що не всі функції управління варто переводити на місця. Виходячи з принципу субсидіарності, функції управління варто переводити вниз, якщо це вкрай важливо для досягнення поставлених цілей і є гарантії ефективного їх виконання та підвищення якості управління.

**ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ**

Згідно результатам проведеного дослідження, відповідно до цілей і завдань, поставленими перед дослідженням, представляється можливим сформулювати кілька основних висновків.

У роботі було виявлено концептуальні основи і принципи реалізації політики децентралізації в Україні, а також розвитку місцевого самоврядування в умовах трансформації українського суспільства.

Досліджуючи реалізацію політики децентралізації та трансформацію процесів розосередження державної влади від центральних органів управління до місцевого управління, у ході написання даної роботи, було проаналізовано теоретичну та джерельну базу трансформації відносин центральної і місцевої влади. Джерельною базою наукового дослідження було обрано теоретичні концепції західних науковців, які були представлені у роботах Х. Лінца, Е. Тоффлера, Ж. Веделя, С. Хантінгтона. Ці дослідники дійшли висновку, що коли держава знаходиться у процесі трансформації та здійснює перехід до демократичної системи, що сьогодні є характерно для України, то чинниками, які стримують і уповільнюють цей перехід є позиція централізованого апарату та концентрація влади. Американський філософ і соціолог Е. Тоффлер у своїй книзі «Третя хвиля», яка була присвячена змінам у сучасному суспільстві зазначав, що потужній тиск процесу дестандартизації, який набирає сили в багатьох країнах, вимагає фундаментального перерозподілу, при якому більше влади має перейти від центру до територіально-адміністративних одиниць, що допоможе стримувати державу у єдності з усіма регіонами.

Навіть український науковець М. Драгоманов, ще у XIX ст. пропонував долати конфлікти між державою і суспільством за допомогою максимально можливої політичної децентралізації й широкого місцевого самоврядування. Усю суспільно-політичну організацію він формував знизу догори – від громад, які є первинними осередками суспільного життя, до центральних органів влади – двопалатного законодавчого органу, який діє на зразок американського конгресу.

Так як сьогодні політика України спрямована на західноєвропейський вектор, то досліджені теорії та концепції є надзвичайно актуальними, бо набули практичного використання у європейських країнах і показали високий результат у децентралізаційному управлінні та якості делегованих повноважень.

У дослідженні було проведено аналіз концептуальних засад визначення понятійно-категоріального апарату та визначення методологічних аспектів аналізу розосередження державної влади і її повноважень. Базовими категоріями дослідження виступають такі терміни, як : «політична децентралізація», «делегування», «демократичний транзит», «трансформація суспільства», бо особливості реалізації політики децентралізації включають у себе політичну децентралізацію на місцевому і регіональному рівні, призводять до делегування владних функцій та повноважень «зверху» і «донизу», а також забезпечують наближення до більш демократичної форми правління і трансформації українського суспільства. Політичну децентралізацію визначають як розширення повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади за рахунок делегування повноважень центральних органів виконавчої влади з метою оптимізації і підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних та суспільних інтересів.

В умовах демократичного транзиту, децентралізація є більш ефективною для України моделлю, щодо демократизації суспільства та створення умов для самоорганізації в державі, ніж централізація. Вона полягає в тому, що здійснення частини основних функцій управління на місцях входить у компетенцію об’єднань громадян, що мешкають на певній території, а також органів і посадових осіб, які не призначаються «зверху», а обираються населенням у межах територіальних громад.

Було з’ясовано характерні риси делегування владних функцій органам вітчизняного самоврядування. Проаналізував Конституцію України, Європейську хартію місцевого самоврядування, Закон України «Про місцеве самоврядування», ми з’ясували, що характерними рисами розосередження владних функцій є те, що вони дозволяють уникнути зайвої концентрації влади на центральному рівні, перевантаження центрального уряду суто місцевими справами, а за умов делегування управлінських функцій, визначають, що місцеве самоврядування фактично представляє таку організацію виконавчої влади на місцевому рівні, механізм реалізації якої включає відповідні територіальні колективи та створювані ними органи врядування. Також, механізм здійснення виконавчої влади на місцях ділиться на дві відносно відокремлені підсистеми органів. Першу підсистему уособлюють представницькі органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські, районні та обласні ради, а другу – виконавчі органи сільських, селищних та міських рад. При цьому на рівні місцевого самоврядування не діє принцип поділу влади, за яким побудована система центральних органів державної влади.

Характерною рисою також є те, що децентралізація повноважень повинна супроводжуватися передачею необхідних для їх здійснення матеріальних і фінансових засобів. Наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями, призводить до контролю з боку держави за їх реалізацією.

Також, ми розглянули фактори, які впливають на проведення політики децентралізації в Україні. Науковці виділяють регіональний фактор, а також говорять про те, що фактором впливу може бути характер управлінської діяльності державної влади, бо якщо їй властиві деспотизм і сваволя, то в цьому випадку переважає тенденція до централізації влади. Було встановлено, що вагоме місце займають зовнішні фактори, такі як економічна система, закони, соціальне становище та інші, саме вони надають прямий чи непрямий вплив на розподіл повноважень у бік централізації або децентралізації

У процесі вивчення моделей розосередження державної влади, нами були визначені групи ризиків політичної децентралізації, які можуть виникнути в Україні. Дослідження аналітичних документів центру економічних і політичних досліджень імені О. Разумкова показує, що до них належать ризики, пов’язані з необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць, а також послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях за реалізацією повноважень, які будуть передані виконавчим органам місцевих рад в умовах слабкості інститутів громадянського суспільства поза межами великих міст. У дослідженні виявлено ризик зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень. Розглянуто ризик політичного супротиву локальних еліт і зростання партикуляристських тенденцій в областях. Проаналізовано ризики для бюджетної системи країни.

За час проведення дослідження, ми виявили та охарактеризували основні принципи делегування владних функцій та повноважень. Проаналізував законодавчу базу України, визначили, що перерозподіл функцій здійснюється відповідно до принципу субсидіарності, а передача окремих державних повноважень здійснюється на підставі спеціального законодавчого акту з можливим укладення додаткових угод і договорів. Сама процедура розподілу супроводжується передачею необхідних матеріальних, фінансових, інформаційних та інших ресурсів з боку держави місцевим органам влади.

Що стосується переданих повноважень, то вони зберігають державно-правову природу, при цьому органи державної влади контролюють як виконання переданих повноважень так і використання переданих коштів і ресурсів, зберігають право давати вказівки з приводу реалізації.

За умов розробки інноваційної моделі політичної децентралізації на сьогоднішній день, на нашу думку, Україні потрібно здійснити модель збалансованого просторового менеджменту, тобто раціонально поєднати централізацію і децентралізацію політичного управління, а саме забезпечити динамічний процес ефективної взаємодії центральної і місцевої влади та уникнути надмірної концентрації функцій владних, соціальних, економічних, політичних у апараті центральної влади. Це буде сприяти задоволенню різноманітних потреб населення в межах конкретних регіонів, а також зможе сприяти залученню громадськості до управлінської діяльності, що буде призводити до демократизації і розвитку громадянського суспільства в Україні.

Отже, сьогодні Україна потребує проведення одночасно демократизації, децентралізації і підвищення ефективності управління, оскільки ефективне і демократичне політичне управління є найважливішим засобом для гармонійного національного розвитку. У розробці моделі політичної децентралізації для України за умов демократичного транзиту, на нашу думку, важливо, щоб створювані самоврядувальні структури не замикалися тільки на місцевому рівні, а вже сьогодні підносилися на рівень загальнодержавний. Слід зазначити, що така трансформація може в результаті призвести до встановлення такого державного ладу, в якому державні та самоврядні початки організації суспільного життя зіллються в єдине ціле і утворять новий соціальний організм у вигляді узгодженої і ефективно функціонуючої системи муніципальних утворень і регіонів, а також розвиненого громадянського суспільства, що є важливим атрибутом демократичної держави. Таким чином, у роботі було виявлено та досліджено концептуальні основи і принципи реалізації політики децентралізації та розвитку місцевого самоврядування в умовах трансформації українського суспільства.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Конституція України. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» № 2952 – VI від 1 лют. 2011 р. : прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. — Х. : Фактор, 2011. — 118 с.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036>
3. Закон України «Про засади державної регіональної політики» : за станом на 5 лют. 2015 р. — № 156 – VIII / Верховна Рада України — [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156-19>
4. Закон України «Про місцеве самоврядування» [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://www.vinrada.gov.ua/zakon_pro_misceve_samovryaduvannya_v_ukraini.htm>
5. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» : від 17 черв. 2014 р. — № 1508 – VII / Верховна Рада України — [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
6. Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території : Указ Президента України від 24 травня 2013 року № 307/2013 // Урядовий кур’єр. — 2013. —№ 94.
7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 // Офіційний вісник України. — 2010. — № 94. — Ст. 3334.
8. Актуальні виклики та загрози регіональній безпеці: висновки для України : анал. доп. / Б. О. Парахонський, Г. М. Яворська ; за заг. ред. К. А. Кононенка. — К. : НІСД, 2014. — 48 с.
9. Алексєєв В.М. Від децентралізації до ефективного управління : місцеве самоврядування в Україні / В.М.Алексєєв // Теорія та практика державного управління. — 2008. — Вип. 3. — С. 52 – 59.
10. Арендт Х. Истоки тоталитаризма [Електронний ресурс] / Ханна Арендт. — Режим доступу : <http://www.e-reading.club/book.php?book=1017156>
11. Ачкасов В. А. Политология : учебник для бакалавров / В. А. Ачкасов ; под ред. В. А. Ачкасова, В. А. Гуторова. — Москва : Юрайт, 2013. — 805 с.
12. Бабінова О. О. Державна регіональна політика і регіональний розвиток: сучасні реалії України та європейський досвід. / О. О. Бабінова. — К. : Фенікс, 2011. — 268 с.
13. Бабінова О. О. Регіональна політика як предмет науково-теоретичного аналізу [Електронний ресурс] / О. О. Бабінова // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. — 2009. — Вип. 3. — С. 143 – 150. — Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadu_2009_3_19.pdf>
14. Бачинська К. В. Державно-правове регулювання економіки : навч. посіб. / К. В. Бачинська, В. П. Марущак. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. — 246 с.
15. Борейко В. І. Державне регулювання соціально-економічного розвитку України : автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.03 / В. І. Борейко ; Ін-т регіон. дослідж. НАН України. — Л., 2010. — 36 с.
16. Беліцер Н. В. Регіональна ідентичність і регіональний сепаратизм у сучасній Європі : монографія [Електронний ресурс] / Н. В. Белінцер. — Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=2735>
17. Ведель Ж. Административное право Франции [Електронний ресурс] / Жан Ведель — Режим доступу : <http://www.alib.ru/5_vedelnmn_zh_administrativnoe_pravo_francii_w1t1879753ddd26c7dcd92a5da0b71b76c323a9.html>
18. Гелей С. Д. Політологія : навч. посібн [Електронний ресурс] / С. Д. Гелей, С. М. Рутар. — Режим доступу : <http://culonline.com.ua/Books/politologia_Geley.pdf>
19. Гуменюк А. М. Безпека структурно-інституціональної трансформації економіки регіону: теоретичні основи та прикладні аспекти : монографія / Анатолій Маркович Гуменюк. — К. : НІСД, 2014. — 468 с.
20. Гуменюк А. М. Інформаційна та інституціональна компоненти безпеки розвитку депресивних регіонів / А. М. Гуменюк // Розвиток сучасної логістико-орієнтованої економіки : зб. наук. пр. Донецького держ. ун-ту управління. — Донецьк : ДонДУУ, 2012. — Вип. 227. — Т. XIII. — 390 с.
21. Грушевський М. С. Хто такі українці і чого вони хочуть [Електронний ресурс] / М. С. Грушевський. — Режим доступу : <http://1576.ua/books/3395>
22. Дацюк С. Нова Конституція – децентралізація [Електронний ресурс] / Сергій Дацюк. — Режим доступу : <http://blogs.pravda.com.ua/authors/datsuk/55080ff3a9f1f/view_print/>
23. Данилишин Б. Регионализм в Украине: реальность и перспективы. / Б. Данилишин. // Зеркало недели. — 2012. — 16 июня. — № 22. — С. 4.
24. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / Варналій З. С., Воротін В. Є., Куйбіда В. С. [та ін.] ; за ред. З. С. Варналія. — К. : НІСД, 2007. — 768 с.
25. Децентралізація в Україні: соціологічний погляд / О. Гарнець, О. Гончарук, Н. Дмитрук, А. Ткачук ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». — К. : ТОВ «Софія – A». — 2013. — 160 с.
26. Драгоманов М. Попереднє слово до громади [Електронний ресурс] / Михайло Драгоманов. — Режим доступу : <http://litopys.org.ua/drag/drag11.htm>
27. Дронова Н. В. Роль інноваційного потенціалу у формуванні регіональної інноваційної політики / Н. В. Дронова // Маркетинг : теорія і практика : зб. наук. праць. — Луганськ : СНУ ім. В. Даля, 2009. — № 15. — С. 90 – 97.
28. Жук П. В. Методичні рекомендації з моделювання територіальних громад базового рівня / П. В. Жук ; ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України». — Львів, 2015. — 19 с.
29. Заболотний М. Б. Особливості формування політичної культури сучасного українського суспільства / М. Б. Заболотний // Політол. вісн. : зб. наук. пр. — К. : ІНТАС, 2009. — Вип. 41. — С. 290 – 301.
30. Збаращук О. В. Державна регіональна політика: механізми забезпечення комплексного і збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / О. В. Збаращук ; Одес. регіон. ін-т держ. упр., Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — О., 2009. — 20 с.
31. Карабін Т.О. Удосконалення співвідношення делегованих повноважень органів місцевого самоврядування сіл, селищ, міст та контрольних повноважень місцевих органів виконавчої влади за їх здійсненням / Т.О. Карабін // Держава і право : Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. — Випуск 31. — К, 2006. —– С.164-171
32. Ковальова В. Д. Реформа місцевого самоврядування : замість держадміністрацій створять виконкоми обласних і районних рад [Електронний ресурс] / В. Д. Ковальова. — Режим доступу : <http://www.ukurier.gov.ua/uk/articles/reforma-miscevogo-samovryaduvannya-zamist-derzhadm>.
33. Ковальчук В. Г. Застосування суспільних теорій регіоналізму для вдосконалення державного управління розвитком регіону / В. Г. Ковальчук // Теорія та практика державного управління. — 2012. — Вип. № 3 . — С. 390–396.
34. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі : дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Родіон Анатолійович Колишко ; ДВНЗ «Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка». — К., 2013. — 209 с.
35. Концептуальні засади реформування системи регіонального управління : монографія / М. М. Іжа, З. В. Балабаєва, Т. А. Берегой. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. — 212 с.
36. Кульчій І. В. Поняття та особливості органів виконавчої влади України в умовах їх реформування / І. В. Кульчій // Збірник наук. праць. — 2009. — Вип. 18/19. — с. 155 – 160.
37. [Лелеченко](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=EC&P21DBN=EC&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9B%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE%20%D0%90$) А. П. Децентралізація в системі державного управління в Україні : теоретико-методологічний аналіз : дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Лелеченко Анжела Павлівна ; Національна академія держ. управління при Президентові України. — К., 2010. —197 с.
38. Лінц Х. Проблемы демократической трансформации и консолидации [Електронний ресурс] / Х. Лінц — Режим доступу : <http://cyberleninka.ru/article/n/spetsifika-funktsionirovaniya-politicheskih-sistem-v-modelyah-demokraticheskogo-tranzita-1>
39. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. [Електронний ресурс] / В. Я. Малиновський. — Режим доступу : <http://radnuk.info>
40. [Матвієнко](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=EC&P21DBN=EC&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9C%D0%B0%D1%82%D0%B2%D1%96%D1%94%D0%BD%D0%BA%D0%BE%20%D0%90$) А. С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Матвієнко Анатолій Сергійович ; НАН України, ДВНЗ «Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького». — К., 2010. — 20 с.
41. Мельник А. Ф. Регіональна політика ЄС та України в умовах поглиблення суперечностей глобалізації [Електронний ресурс] / А. Ф. Мельник, В. В. Адамик // Журнал європейської економіки. — 2013. — Т. 12, № 1. — С. 57 – 78. — Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua/j-pdf/jee_2013_12_1_5.pdf>
42. Мельник А. Ф. Структурні дисбаланси розвитку економіки регіонів України / А. Ф. Мельник // Журнал Європейської економіки. — 2012. — № 8 — С. 115– 137.
43. Мельник О. А. Політична децентралізація та широке місцеве самоврядування в Україні як засіб подолання конфліктів між державою і суспільством: ідеї окремих мислителів середини ХІХ – початку ХХ століття [Електронний ресурс] / О. А. Мельник. — Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nvlduvs_2014_4_11.pdf>
44. Методологія та організація наукових досліджень : навчальний посібник / Б. І. Мокін, О. Б. Мокін. — Вінниця : ВНТУ, 2014. — 180 с.
45. Мінченко Р.М. Проблеми децентралізації державної влади і їх взаємодія з місцевим самоврядуванням в Україні. // Держава і право. — К., 2013. — Випуск № 39. — с. 229 – 307
46. Моделювання економічної безпеки: держава, регіон, підприємство : монографія / В. М. Геєць, М. О. Кизим, Т. С. Клебанова [та ін.]. — Х. : ВД «ІНЖЕК», 2009. — 240 с.
47. Молодцов О. В. Інституціональна політика децентралізації та ризики її реалізації в реаліях сьогодення / О. В. Молодцов // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. — 2014. — № 1. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu\_2014\_1\_16.pdf
48. [Молодченко Т. Г.](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9C%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B4%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE%20%D0%A2$) Децентралізація та розвиток місцевого самоврядування в контексті податкової реформи в Україні [Електронний ресурс] / Т. Г. Молодченко. — Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVr_2012_9_26.pdf>
49. Молодцов О. В. «Децентралізація» та «глибока децентралізація»: співвідношення понять у контексті сьогодення / О. В. Молодцов // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. — 2015. — № 1. — 25 с. — Режим доступу : <http://el-zbirn-du.at.ua/2015_1/18.pdf>
50. Нижник Н. Р. Виконавча влада в Україні: реформування та перспективи : монография / Н. Р. Нижник, І. О. Кульчій, О. В. Муза. — Полтава, ПУЕТ, 2012. — 37 с.
51. Нова державна регіональна політика / В. С. Куйбіда, О. М. Іщенко, А. Ф. Ткачук [та ін.]. — К. : Крамар, 2014. — 232 с.
52. Ольшанский В. В. Власть и политика : Учебное пособие / В. В. Ольшанский, А. А. Корякин. — Ростов-на-Дону, 2010г. — 135 с.
53. Основи методології та організації наукових досліджень : навч. посіб. для студентів, курсантів, аспірантів і ад’юнтів / за ред. А. Є. Конверського. — К. : Центр учбової літератури, 2010. — 352 с.
54. Основи наукових досліджень: конспект лекцій / за ред. Е. В. Колісніченко. — Суми : Сумський державний університет, 2012. — 83 с.
55. Основи політології : навчальний посібник [Електронний ресурс] / Щедрова Г. П., Барановський Ф. В., Новакова О. В., Пашина Н. П. [та ін.] — — Режим доступу : http://politics.ellib.org.ua/pages-cat-71.html
56. Паламарчук М. О. Виклики модернізації в Україні: політичні аспекти : Монографія / М. О. Паламарчук ; за ред. О. В. Литвиненка. — К. : НІСД, 2014. — 152 с.
57. Панова В. Є. Регіональна політика держав Європейського Союзу в контексті забезпечення децентралізації в сучасній Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Валерія Євгенівна Панова ; [наук. кер. О. М. Анісімова] ; НАН України, ДВНЗ «Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького». — К., 2010. — 20 с.
58. Політична енциклопедія / за ред. Ю. Левенець та ін. — К. : Парламентське вид-во, 2011. — 807 c.
59. Політологічний словник-довідник [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://p-for.com/book_263_glava_36_POL%D0%86TOLOG%D0%86CHNIJJ_SLOVNIK-DOV.html>
60. Політологія : навчальний посібник / Щедрова Г. П., Агафонова Г. С., Барановський Ф. В., Карчевська О. В., Мазур О. Г. [та ін.]. ― Луганськ : Ноулідж, 2012. ― 372 с.
61. Політологія : підручн. / за ред. М. П. Требін, Л. М. Герасіна, І. О. Поліщук [та ін.]. — Х. : Право, 2013. — 416 с.
62. Політологія : підручн. для студентів вищ. навч. закладів / за ред. О. В. Бабкіної, В. П. Горбатенка; В. Г. Антоненко, В.Д. Бабкін, О.В. Бабкіна [та ін.]. — К. : Академія, 2010. — 567 с.
63. Пoлитoлoгия : учебник / пoд pед. В. М. Кaпицынa, В. К. Мoкшинa, C. Г. Нoвгopoдцевoй. ― М. : Дaшкoв и Кo, 2012. ― 542 c.
64. [Пустовой B. С.](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9F%D1%83%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B9%20B$) Історія централізації та децентралізації Української держави : правові аспекти [Електронний ресурс] / B. С. Пустовой. — Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua/j-pdf/apdp_2011_60_62.pdf>
65. [Рябушка Л. Б.](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%A0%D1%8F%D0%B1%D1%83%D1%88%D0%BA%D0%B0%20%D0%9B$) Децентралізація місцевого самоврядування: проблеми України та зарубіжний досвід [Електронний ресурс] / Л. Б. Рябушка. — Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua/j-pdf/pprbsu_2012_36_16.pdf>
66. [Сало Т. В.](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%A1%D0%B0%D0%BB%D0%BE%20%D0%A2$) Децентралізація фінансової системи: стан та оцінка рівня в Україні [Електронний ресурс] / Тетяна Васильївна Сало. — Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua/j-pdf/efdu_2013_35_42.pdf>
67. Словник політологічних термінів [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://uchebnik-online.com/133/2303.html>
68. Сморгунов Л. В. Сравнительная політологія : учебник для вузов / Л. В. Сморгунов. — СПб. : Питер, 2012. — 448 с.
69. Соціально-економічний розвиток регіонів та його програмування : цілі, механізми, інструменти : матеріали щоріч. наук.- практ. конф. 31 трав. 2013 року. / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України». — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. — 128 с.
70. Соціальний діалог у державному управлінні : навч. посіб. / К. О. Ващенко та ін. ; за ред. О. В. Мірошниченка ; ДУ «Нац. акад. держ. упр. при Президентові України». — К. : НАДУ, 2012. — 294 с.
71. Стимулювання економічного зростання на місцевому рівні : аналіт. доп. / С. О. Біла, О. В. Шевченко, М. О. Кушнір, В. І. Жук [та ін.]. — К. : НІСД, 2013. — 88с.
72. Суспільно-політичний та соціокультурний розвиток Південного регіону України: історичні традиції і сучасні тенденції : матеріали наук. - практ. конф. 3 квіт. 2014 р. / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України». — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. — 198 с.
73. [Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні / М-во освіти і науки України, ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України» ; відп. за вип. : В. С. Кравців. — Львів, 2015. — 246 с.](http://ird.gov.ua/publications/meIrd2015_nd02.pdf)
74. [Тімашова В. М.](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=REF&P21DBN=REF&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%A2%D1%96%D0%BC%D0%B0%D1%88%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%92$) Теоретико-правові засади федеративного устрою Української держави в ученні М. Костомарова : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Тімашова В. М. ; Відкритий міжнар. ун-т розв. людини «Україна» — К., 2011. — 20 c.
75. Ткачук А. Ф. Про децентралізацію, федералізацію, сепаратистів та ультиматуми : запитання та відповіді / А. Ткачук. — К. : ІКЦ «Легальний статус», 2014. — 56 с.
76. Тоффлер Е. Третя хвиля [Електронний ресурс] / Е. Тоффлер. — Режим доступу : <http://megalib.com.ua/content/4772_Elvin_TOFFLER_TRETYa_HVILYa.html>
77. Хантінгтон С. Третья волна. Демократизация в конце ХХ века [Електронний ресурс] / Семюель Хантінгтон — Режим доступу : <http://nashol.com/2012061365586/tretya-volna-demokratizaciya-v-konce-hh-veka-hantington-s-2003.html>
78. [Цурканова І. О.](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%A6%D1%83%D1%80%D0%BA%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%86$) Сутність та особливості централізації та децентралізації органів влади в Україні [Електронний ресурс] / І. О. Цурканова. — Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Npchdupol_2012_197_185_15.pdf>
79. Чмиленко Ф. О. Посібник до вивчення дисципліни «Методологія та організація наукових досліджень» / Ф. О. Чмиленко, Л. П. Жук. — Д. : РВВ ДНУ, 2014. — 48 с.
80. Шарп Д. С. От диктатуры к демократии: стратегия и тактика освобождения / Дмитрий Сергеевич Шарп. — М. : Новое издательство, 2012. — 84 с.
81. Явкин Н. В. Проблема обеспечения единства и территориальной целостности государства в условиях борьбы народов за самоопределение. / Н. В. Явкин. — Новгород, 2014. — 126 с.
82. Ярощук В. М. Державне управління розвитком регіонів: теоретико-історичні засади : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / В. М. Ярощук ; Верховна Рада України. — К., 2010. — 20 с.