

ЦЕНТР І РЕГІОНИ: ПРОБЛЕМИ І МОДЕЛІ ВЗАЄМОДІЇ

Пошук оптимальної моделі просторово-територіальної організації держави, налагодження ефективної взаємодії усіх її адміністративних елементів залишається актуальною проблемою державотворення і в теоретичному, і у практичному вимірі. Необхідність розроблення збалансованої системи відносин між центральними, регіональними та місцевими органами влади в Україні актуалізується сучасними зовнішньо- і внутрішньо-політичними впливами на процеси національного самовизначення, завданням збереження й зміцнення держави як політичного інституту, як центрального елемента політичної системи суспільства.

На наш погляд, ключовим, методологічно важливим аспектом проблеми територіальної організації, структуризації влади, розподілу повноважень між різними її рівнями та взаємодії між ними є уявлення про цілісність цієї системи та про сув'язаність її елементів, а також усвідомлення її (системи) динамічності під впливами структурних змін та зовнішнього середовища, її цілеспрямованості і прагнення до самоорганізації та розвитку. Такий підхід дозволяє виокремити загальні ознаки системи територіально-просторової організації держави та адміністративно-правового регулювання державного управління – цілісність; структурність; функціональність; ієрархічність; взаємозв'язок і взаємо-зумовленість структурних елементів; прагнення до самоорганізації; чутливість до впливу зовнішнього середовища.

Сучасний адміністративно-територіальний устрій нашої держави та її внутрішня структура є продуктом досить складної й тривалої історичної еволюції "в ході якої химерно перепліталися династичні й геополітичні інтереси, практичні потреби, далекосяжні політичні розрахунки. На кожному новому історичному

етапі виникали нові центри тяжіння і нові просторові конфігурації¹¹⁷. В різні історичні періоди українські землі перебували під владою Туреччини, Польщі, Литви, Австро-Угорщини, Росії, і природно, що адміністративно-територіальна організація відображала устрій цих країн, і відповідно, моделі взаємодії центру й периферії. Лише протягом минулого століття зміни територіального устрою України відбувалися понад десяти разів, зокрема тричі – шляхом ухвалення Конституцій республіки (див. табл.1–3). Щоправда, ці зміни здебільшого були спрямовані централізацією державної влади через посилення контролю над діяльністю місцевої влади.

Таблиця 1.

**Основні положення Конституції УНР 1918 року
щодо територіальної організації влади**

Адміністративно-територіальний устрій	<p>Земля, волость, громада.</p> <p>"Не порушуючи єдиної своєї власти, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації".</p> <p>"Націям України УНР дає право на впорядкування своїх культурних прав в національних межах. Кожна з населяючих Україну націй має право в межах УНР на національно-персональну автономію, цебто право на самостійне устроєння свого національного життя, що здійснюється через органи Національного Союзу, влада якого шириться на всіх його членів, незалежно від місця і поселення в УНР".</p>
---------------------------------------	--

¹¹⁷ Верменич Я. В., Андрощук О. В. Зміни адміністративно-територіального устрою України ХХ–ХХІ ст. Київ, 2014. С. 8.

Продовження табл. 1

Органи влади регіонального та місцевого рівня	"Всякого роду справи місцеві впорядковують виборні Ради і Управи громад, волостей і земель". "Вища виконавча власть УНР, Рада Народніх Міністрів її порядкує всіма справами, які зістаються поза межами діяльності установ місцевої самоуправи або дотикають цілої УНР; координує і контролює діяльність цих установ, не порушуючи законом установлених компетенцій їх, та приходить їм в поміч, коли вони до неї звертаються".
Основні повноваження рад	"Їм [радам та управам] належить єдина безпосередня місцева власть: міністри УНР тільки контролюють і координують їх діяльність, безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ, тим Радам і Управам призначених, а всякі спори в цих справах рішає Суд Української Народньої Республіки".
Виконавчі органи рад	Управи громад, волостей і земель.

Складено за: ¹¹⁸

В контексті нашого дослідження, серед численних спроб унормування територіального устрою привертають увагу законодавчі ініціативи, викладені у Конституції УНР і Законі УНР від 6 березня 1918 року "Про поділ України на землі"¹¹⁹. Відмовляючись від губернсько-повітового поділу, законодавцями було запропоновано принципово нову концепцію адміністративно-

¹¹⁸ Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) Прийняття від 29.04.1918. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>

¹¹⁹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали у двох томах. Том 2. 10 грудня 1917 р. 29 квітня 1918 р. К. : Наукова думка, 1997. С. 181–182.

територіального устрою шляхом запровадження поділу на 32 території земель України. На переконання авторів цього закону, саме така структура територіального поділу була близькою вітчизняній традиції. Територіальна структура передбачала існування відносно автономних утворень: землі формувалися як судові й виборчі округи. Основним принципом цього територіального поділу була децентралізація та широке громадське самоврядування. За часів Центральної Ради урядові так і не вдалося створити дієву систему органів управління й місцевого самоврядування, що, як зазначають дослідники¹²⁰, призвело до ослаблення однієї з основних структурних ланок виконавчої вертикалі – місцевих органів, до втрати політичного й економічного контролю над територіями, а потім – до падіння Центральної Ради.

Таблиця 2.

**Основні положення Конституції УРСР 1937 року
щодо територіальної організації влади**

Адміністративно-територіальний устрій (з наступними змінами)	Українська Радянська Соціалістична Республіка складається з областей: Вінницької, Волинської, Ворошиловградської, Дніпропетровської, Донецької, Житомирської, Закарпатської, Запорізької, Івано-Франківської, Київської, Кіровоградської, Кримської, Львівської, Миколаївської, Одеської, Полтавської, Ровенської, Сумської, Тернопільської, Харківської, Херсонської, Хмельницької, Черкаської, Чернівецької, Чернігівської.
Органи влади регіонального та місцевого рівня	Органами державної влади в областях, районах, містах, селищах і селах Української РСР є Ради депутатів трудящих.

¹²⁰ Див. зокрема: Гай-Нижник П. П. Формування центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні за доби Центральної Ради (1917–1918 рр.). Збірник наукових праць Науково-дослідного інституту українознавства. Київ: Українське агентство інформації та друку "Рада", 2009. Вип. XXIV. С. 229–270.

Продовження табл. 2

<p>Основні повноваження рад</p>	<p>Ради депутатів трудящих (області, району, міста, селища, села) керують культурно-політичним і господарським будівництвом на своїй території, встановлюють місцевий бюджет, керують діяльністю підлеглих їм органів управління, забезпечують охорону державного ладу, сприяють зміцненню обороноздатності країни, забезпечують додержання законів та охорону прав громадян.</p>
<p>Виконавчі органи рад</p>	<p>Виконавчими і розпорядчими органами обласних, районних, міських, селищних і сільських Рад депутатів трудящих є обірані ними виконавчі комітети в складі: голови, його заступників, секретаря і членів. Виконавчі комітети Рад депутатів трудящих (області, району, міста, селища, села) здійснюють керівництво культурно-політичним і господарським будівництвом на своїй території, на основі рішень Рад депутатів трудящих і постанов вищестоящих державних органів.</p>

Складено за:¹²¹

Модель територіального поділу, що була запроваджена після встановлення в Україні радянської влади, а згодом закріплена Конституціями УРСР 1937 та 1978 років, була побудована на принципах чіткої ієрархії жорсткої централізації. В ролі управлінських і розпорядчих "центрів" виступали органи більш високих адміністративно-територіальних рангів.

¹²¹ Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. 1937 р. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html>

**Основні положення Конституції УРСР 1978 року
щодо територіальної організації влади**

Адміністративно-територіальний устрій (з наступними змінами)	Віданню України підлягає визначення обласного, районного поділу і вирішення інших питань адміністративно-територіального устрою республіки. В Україні є Автономна Республіка Крим і області: Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька і Чернігівська. Містами республіканського підпорядкування в Україні є Київ і Севастополь.
Органи влади регіонального та місцевого рівня	Органами державної влади в областях, районах, містах, районах у містах, селищах і селах України є обласні, районні, міські, районні в містах, селищні, сільські Ради народних депутатів.
Основні повноваження рад	Місцеві Ради народних депутатів у межах своєї компетенції вирішують усі питання місцевого значення, виходячи з інтересів громадян, які проживають на їх території, та державних інтересів, проводять у життя рішення вищестоящих органів державної влади, координують діяльність нижчестоящих Рад народних депутатів, забезпечують додержання законності і правопорядку, беруть участь в обговоренні питань республіканського значення, вносять з цих питань свої пропозиції.

Продовження табл. 3

Виконавчі органи рад	Виконавчими і розпорядчими органами місцевих Рад народних депутатів є виконавчі комітети, які обираються ними. Виконавчі комітети місцевих Рад народних депутатів є безпосередньо підзвітними Радам, що їх обрали.
----------------------	--

Складено за: ¹²²

Відносини між двома будь-якими суміжними рівнями адміністративно-територіальної ієрархії були конфліктними, оскільки кожен центр (союзний центр стосовно республіканського рівня, республіканський стосовно обласного чи районного) щодо будь-якої периферії виступав як інститут відчуження і концентрації виробленого периферією продукту й орган розподілу відчужених у безпосередніх виробників ресурсів. Конфлікти між суміжними рівнями ієрархії вирішувалися перенесенням їх на більш високий рівень, який виступав у ролі третейського судді й верховного розпорядника ресурсів. Можливість перенесення конфліктів на більш високі рівні ієрархії забезпечувалася керівною роллю КПРС, апарат якої "стягував" ієрархію адміністративного устрою у тверду конструкцію, стрижнем якої він і був ¹²³.

Реформи адміністративно-територіального устрою України, що здійснювалися протягом 1960-х років, здебільшого стосувалися адміністративного унормування обласного та районного рівнів. До системи адміністративно-територіального устрою, окрім сільрад, були внесені міста республіканського, обласного та районного підпорядкування, селища міського типу, села та селища.

Керуючись положеннями Конституції УРСР 1978 року, в березні 1981 року Указом Президії Верховної Ради УРСР було ухвалено "Положення про порядок вирішення питань адміністра-

¹²² Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. 1978 р. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html>

¹²³ Матвієнко А. С. Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна : монографія. Київ, 2015. С. 248.

тивно-територіального устрою Української РСР"¹²⁴. Варто зазначити, що цей Указ й нині залишається чинним (за винятком незначних змін до окремих його пунктів у зв'язку із прийняттям Закону України "Про присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій"¹²⁵).

Незалежній Україні адміністративно-територіальний устрій (з його уніфікованістю, управлінською й господарською централізацією) дістався у спадок від системи партійно-господарського управління. Протягом 1991-1996 рр. – періоду підготовки Конституції незалежної України – політиками й експертним середовищем досить активно обговорювалися й пропонувалися різні моделі й принципи територіальної організації молодої держави,

Тривалий час пануючою в експертному середовищі була ідея запровадження в Україні федеративного устрою, як такого, що обґрунтовувалося його відповідність історичному досвіду існування земель та потребами в децентралізації влади. Впровадження принципу децентралізації як основного принципу державного устрою було закладено й у проект Конституції України від 1 липня 1992 р., винесений на всенародне обговорення¹²⁶. "Держава визнає, підтримує місцеве і регіональне самоврядування, не втручається у його сферу" – йшлося у статті 4 першого розділу проекту Конституції. Адміністративно-територіальними одиницями України визначалися область (земля), район, місто, селище і село. Крім того, у місцевостях "традиційного компактного проживання національних меншин за волевиявленням населення даної місцевості з метою задоволення національно-культурних, духовних і мовних

¹²⁴ Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР. Президія Верховної Ради Української РСР. Указ №1654-X від 12 березня 1981 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>

¹²⁵ Закон України "Про присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій" 24 травня 2012 року № 4865-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4865-17>

¹²⁶ Про проект нової Конституції України. Постанова Верховної Ради України URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2525-12>

потреб громадян утворюються національні адміністративно-територіальні одиниці" (ст. 107).

Проектом Конституції від 27 травня 1993 року передбачалося не лише упровадження земельного поділу, а й прямо вказувалося на суб'єкта відображення регіональних інтересів, територіального представництва – Раду територій Верховної Ради України, а двопалатний парламент пропонувалося назвати "Всенародною Радою"¹²⁷.

Відцентрові тенденції, що були характерними для періоду після 1991 року й створювали загрозу дезінтеграції (ситуація в Криму, місцеві референдуми в Закарпатті й на Донбасі), були подолані у 1996 році, із прийняттям Конституції України¹²⁸. Варто погодитися із думкою про те, що вирішальним аргументом на користь збереження унітарної, централізованої держави була об'єктивна необхідність закріплення здобутої Україною незалежності в умовах досить суперечливого етапу завершення первинного етапу інституціоналізації державної влади¹²⁹.

Вибір і конституційне закріплення унітарної форми державного устрою український народ нині вимушений реалізувати не лише у теоретико-практичній площині через законодавче регулювання, упровадження тих чи інших форм оптимізації інституту державного устрою, а й з використанням законних силових методів захисту кордонів, збереження суверенітету. Анексія частини території України, воєнні дії на території Донецької і Луганської областей, терористичні й інформаційні антиукраїнські атаки, прояви сепаратистських настроїв в окремих регіонах країни загострюють ці проблеми.

¹²⁷ Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі варіанти їх вирішення [під заг. ред. В. Г. Яцуби]. Київ, 2003. С. 14; Корнєєв А. В., Шаповал В. М. Історія конституційного упорядкування сучасної української держави. Вісник Центральної виборчої комісії. №1 (20). 2011. С. 16.

¹²⁸ Конституція України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-D0%B2%D1%80/print1431933068562637>

¹²⁹ Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі варіанти їх вирішення [під заг. ред. В. Г. Яцуби]. Київ, 2003. 322 с.; Матвієнко А. С. Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна : монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. 376 с.

Політико-правова й практична вага норми Конституції України про унітарну форму державного устрою особливо відчутною є нині – в умовах вимушеного протистояння агресії з боку Російської Федерації. Не припиняючи воєнну підтримку сепаратистських бойових формувань на сході України, використовуючи тероризм і диверсії проти мирних жителів, РФ в інформаційному просторі через масові фальсифікації, викривлене тлумачення подій, фактів здійснює системні спроби провокації громадянських конфліктів, прагне підірвати економічний потенціал України, делегітимізувати владу.

На цьому тлі російськими засобами масової інформації, політиками й політологами нав'язується українському суспільству ідея так званої федералізації, спрямованої на деконструкцію державного устрою України. Прагнення втрутитися у внутрішні справи незалежної держави, вимагаючи внесення змін до Конституції України й упровадження "федералізації країни", демонструють і перші особи Російської Федерації¹³⁰.

Дедалі частіше порушують ці питання й окремі суб'єкти вітчизняної політики – очевидно, що питання федералізації може стати однією із дразливих тем майбутніх президентських і парламентських виборів в Україні. Адже динамічні й, на жаль, трагічні події останнього часу в Україні зумовили виникнення складного вузла суперечностей, розв'язання якого є нагальною потребою суспільного розвитку. На тлі цих подій із вуст окремих політиків почали лунати заклики до федералізації країни, надання тим чи тим регіонам "особливого" статусу тощо.

Насправді, зміни у державному устрої України є не лише не-доцільними, але й можуть зашкодити процесу суспільної інтеграції, національної єдності, мобілізації в протистоянні агресивній

¹³⁰ Путин: наши военные "встали за спиной" самообороны Крыма. Русская служба BBC. URL: http://www.bbc.com/russian/russia/-2014/04/140417_putin_phone_line.shtml; Владимир Путин: у Украины есть будущее только в случае федерализации. Вести.RU URL: <https://www.vesti.ru/doc.html?id=2129964>.

політиці нашого північного сусіда. Вітчизняними науковцями¹³¹ переконливо доведено, що федералізація не тільки не в змозі стати засобом розв'язанням нагальних для України політичних проблем, але й суперечить загальноєвропейським і загальносвітовим тенденціям. Помилковою є теза і про те, що федералізація сприятиме процесу децентралізації влади, адже федерації можуть бути як децентралізованими, так і централізованими.

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

Не витримує критики й переконливо спростовується твердження про сталість і оптимальність федеративного устрою держави. Природно, що унітарні держави не тяжіють до перетворення на федерацію. А за умови відсутності адекватних історичних, ментальних, юридичних критеріїв вести мову про федералізацію є недоречним – "дроблення" нашої держави не має ані внутрішніх, ані правових, ані територіально-етнічних підстав. Саме тому, працюючи над удосконалення державного (територіального) устрою, слід виходити не з поглядів суміжних суб'єктів міжнародних відносин, а з того, аби оновлений формат правління влаштував саме українське суспільство¹³².

¹³¹ Див. наприклад: Шестопалова Л. М. Форма державного устрою як матриця соціального розвитку. Форум права. 2014. №1. С. 526–531; Державне політичне правління і національна єдність: аналітична доповідь [за ред. О. М. Майборода]. Київ, 2017. С. 24–53.

¹³² Шестопалова Л. М. Форма державного устрою як матриця соціального розвитку. Форум права. 2014. №1. С. 526–531.

Зазначимо, що й більшість громадян України підтримують унітарну форму державного устрою і виступають проти ідей федералізації. Про це свідчать результати соціологічного дослідження, проведеного групою "Рейтинг" (опитування проводилося у всіх регіонах України (в тому числі в Криму) з 14 до 26 березня 2014 року). 64% респондентів висловились за те, щоб Україна залишалася унітарною. Лише 14% підтримали федеративну форму управління. Ще 10% вважали, що Україна повинна залишатися унітарною державою без Криму у своєму складі, 10% не змогли або не захотіли відповідати. Кількість прихильників єдиної України переважає навіть в південно-східних областях. У південній частині країни за унітарну форму висловилися 44%, за федералізм – 22%, в східній частині відповідно 45% і 26%. У західних і центральних регіонах ідею федералізації не підтримував практично ніхто (3% – на Заході і 6% – у Центрі)¹³³.

Навіть нині, після тривалого, виснажливого військового протистояння з російським агресором на територіях частини Донецької й Луганської областей України надання цим територіям федеративного статусу (як один із варіантів розв'язання проблеми) підтримали лише 27% опитаних (дослідження проводилося 19 жовтня – 2 листопада 2018 року). Характерно, що за регіональним розподілом показники позитивного сприйняття розв'язання проблеми військової агресії шляхом "федералізації" територій корелюють із твердженням частини респондентів (22%) про те, що Росія не є країною-агресором відносно України¹³⁴.

Проголошення України унітарною державою (ст. 2), визначення статусу Автономної Республіки Крим (розділ X) та принципів місцевого самоврядування (розділ XI) частково вирішили

¹³³ Соцопрос: население Украины против федерализации страны. URL: <https://newsland.com/user/4297677095/content/sotsopros-naselenie-ukrainy-protiv-federalizatsii-strany/4590276>.

¹³⁴ Опитування проведено Київським міжнародним інститутом соціології, Українським центром економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова та Соціологічною групою "Рейтинг". Вибірка репрезентативна, вибіркова сукупність – 10000 респондентів. Помилка репрезентативності дослідження – не більше 1,0%.

проблему дезінтеграційних процесів. Разом з тим, посилення ролі місцевих адміністрацій у здійсненні державної влади, орієнтація в управлінській діяльності місцевих підрозділів центральних органів виконавчої влади (міністерств, держкомітетів тощо) передусім на Київ з часом призвели до утворення досить міцної управлінської вертикалі з центром прийняття рішень (навіть місцевого характеру) в столиці. Реформи адміністративно-територіального устрою України не відбулися. Сутнісно система управління багато в чому відтворювала радянську й мало чим відрізнялася від тієї, що існувала за часів УРСР, коли партійний секретар здійснював фактичне керівництво областю, районом, містом.

Запропонований у 1997 р. групою народних депутатів України (Р. Безсмертним, І. Юхновським, В. Стретовичем) й ухвалений Верховною Радою проект Закону України "Про адміністративно-територіальний устрій України"¹³⁵ не вирішував питання децентралізації влади й не змінював усталений адміністративно-територіальний устрій країни. Крім того, низка його статей були визнані такими, що суперечить окремим положенням Конституції України, законам України, зокрема Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"¹³⁶ й Земельному кодексу України, у зв'язку з чим Президент України застосував щодо нього право вето. До того ж в Україні й досі залишається чинним (у частині, що не суперечить Конституції) Указ Президії Верховної Ради Української РСР "Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР", який був прийнятий ще у 1981 році¹³⁷.

В умовах трансформації політичної системи України, пошуку збалансованої моделі державного управління зростає науковий і

¹³⁵ Про проект Закону України про адміністративно-територіальний устрій України. Постанова Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/453/97-%D0%B2%D1%80>

¹³⁶ Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні". URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

¹³⁷ Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР. Указ Президії Верховної Ради Української РСР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>

політико-технологічний інтерес до феномену регіоналізму. Тенденція посилення регіоналізації як способу збереження культурної, економічної, історичної, врешті – політичної ідентичності, характерна для більшості країн Європи. Вона зачепила навіть держави з традиційно унітарним устроєм.

Регіоналізм став ідейною основою частини загально-національних політичних партій у деяких західноєвропейських країнах. Разом з тим, варто зауважити, що західноєвропейський регіоналізм є результатом тривалого історичного, соціально-політичного та економічного процесів. За умов його реалізації в Україні в "традиційному" форматі може виникнути загроза конституційному ладу, а саме – порушення закладеної у Конституції єдності держави¹³⁸.

Поняття "регіоналізація" зазвичай у нашій політико-управлінській практиці асоціюється зі створенням нового типу територіального утворення шляхом укрупнених адміністративно-територіальних одиниць й утворення "регіонів", "земель" тощо.

Спроба реформування відносин між Центром й регіонами була здійснена на початку 2000-х років. Щоправда, намагання хоча б частково вирішити проблеми місцевого самоврядування шляхом внесення змін до процесу формування місцевих бюджетів не призвели до очікуваних результатів і залишили важелі впливу на прийняття рішень в руках голів державних адміністрацій. Нищівної поразки зазнала й ініційована "постпомаранчевою" владою ідея адміністративно-територіальної реформи (2005 р.). Спротив штучному, не концептуалізованому процесу укрупнення адміністративних одиниць, обов'язковому й примусовому об'єднанню сіл виявили не лише очільники областей і районів, а й самі мешканці населених пунктів. Реформа завершилася так само швидко, як і розпочалася, і навіть потенційно ефективні принципи і положення, які пропонувалося покласти в її основу, не були реалізовані. Ця спроба адміністративно-територіального реформування

¹³⁸ Шайгородський Ю. Унітарність як засадничий принцип організації та регулювання політичного життя в Україні. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. 2017. №4 (90). С. 107–133.

виявилася досить чутливою для сприйняття і була невдалою саме тому, що здійснювалася "зверху". Очевидно, вектор руху цієї реформи, як і багатьох інших, що на нас чекають, має бути зворотнім – "знизу", а основним принципом – збалансованість і стабільність розвитку.

Безумовно, необхідність урахування наявних регіональних особливостей є очевидною. Разом з тим, варто визнати їх фрагментарність, відсутність цілісного, узагальненого бачення комплексу наявних, в контексті можливого посилення тенденцій до регіоналізації, проблем. На нашу думку, не варто ігнорувати й вірогідність прагнень окремих територій до автономізації. Важливими чинниками цього прагнення можуть бути не лише економічний, зміцнення позицій регіональних еліт, а й етнокультурний, прагнення до політичної артикуляції своєї етнічної самоідентифікації з боку угорців, болгар, гагаузів, а також – українських субетнічних груп русинів, лемків, бойків та інших.

Крім того, об'єктивні культурні, соціальні, економічні, демографічні та інші розбіжності, ціннісні особливості різних регіонів країни спонукали окремих політиків і політичні рухи до штучного загострення проблеми, використання її у суто політичній площині. Неодноразово, особливо у передвиборчі періоди, мовні та культурні особливості Сходу і Заходу, твердження про "окремішність" тих чи тих регіонів використовувалися певними політиками та політичними рухами задля посилення власної електоральної підтримки. Поки що "ефективності" цих впливів на масову свідомість протистоїть високий рівень консолідації українського суспільства, його непереборне прагнення жити в єдиній, унітарній державі, у мирі й злагоді.

Варто зазначити, що події зими 2013–2014 рр., протистояння військовій агресії з боку Росії призвели, з одного боку, до суспільної консолідації, прискорили процес становлення політичної нації, сприяли об'єднанню активної частини громадян, зміцненню й розвитку громадянського суспільства, з другого – до загострення проблем українського суспільства та держави, проявів сепаратизму в окремих місцевостях. Значно посилила негативні тенденції суспільного розвитку й політико-управлінська практика

останніх років – відсутність чітко артикульованої стратегії суспільного розвитку, неконсолідованість еліт, нездатність влади подолати прояви корупції. Нерівність – економічна, соціальна, політична, правова – є одним з основних факторів, що породжують і посилюють недовіру до влади. На тлі погіршення загального соціально-економічного стану в країні, зростання безробіття, соціальної незахищеності людей посилюється розчарування реформаторськими зусиллями влади, втрачається відчуття перспективи.

Показовими у цьому сенсі є результати моніторингових досліджень (табл. 4, складено за ¹³⁹).

Таблиця 4.

Відповіді на запитання "Як Ви вважаєте, в цілому, події в Україні розвиваються у правильному чи неправильному напрямі?"

	<i>05.2013</i>	<i>03. 2014</i>	<i>05.2015</i>	<i>02.2016</i>	<i>11.2018</i>
У правильному напрямі	15,4	32,3	14,3	11.6	12.0
У неправильному напрямі	65,9	40,7	67,6	73.4	78.0
Важко відповісти/не відповіли	18,7	27,0	18,1	15	10.0

Звернімо увагу, що рівень позитивних оцінок сучасного стану розвитку суспільства сповзає до "передреволюційних" показників. І. навпаки, зросла до 78% частка українських громадян, які вважають, що ситуація в Україні розвивається у неправильному напрямку. Люди не довіряють ні органам влади, ні судам, ні прокуратурі, ні політичним партіям.

¹³⁹ Події в Україні розвиваються у правильному чи неправильному напрямі? (динаміка 2004–2016). URL: http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=66; Моніторинг електоральних настроїв українців. Листопад 2018. URL: http://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg_files/rg_3ua_monitoring_112018_press.pdf

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

У цьому сенсі проект децентралізації (як процес перерозподілу владних компетенцій, передачі функцій від центрального до регіонального рівня, поява і розвиток нових інституційних форм, що відповідають новій ролі регіонів у державному управлінні) мав стати чинником, що інтегрує суспільство, єднає зусилля влади і громадськості задля гармонізації й оптимізації цього процесу і ефективності його результату. Саме тому чергове прагнення подолання "всевладності" владної вертикалі, надання ширших виконавчих повноважень місцевим радам і органам самоврядування було позитивно сприйняте суспільством.

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

Вже 1 квітня 2014 року Кабінетом Міністрів України було ухвалено "Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні"¹⁴⁰. Концепція

¹⁴⁰ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. №333-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

передбачала створення інститутів прямого народовладдя, умов для задоволення інтересів громадян на відповідній території та їх забезпечення якісними публічними послугами шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою на принципах субсидіарності та децентралізації. У згаданому документі владою артикулюється необхідність залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя.

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

Серед проблем, які потребують ефективного та швидкого розв'язання, було визначено:

- погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;

- зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;

- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст)

- неузгодженість місцевої політики щодо соціально-еко-номічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;

- нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів у співпраці з органами місцевого

самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;

– зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;

– корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості території, зростання соціальної напруги;

– надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;

– відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

Власне, на розв'язання цих проблем і була спрямована реформа децентралізації. Реалізація Концепції була розрахована на період з 2014 по 2017 роки. Вже на підготовчому етапі (2014 рік) передбачалося внести зміни до Конституції України щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними; прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя; створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності; створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва; законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою; здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та розробити проекти норма-

тивних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою тощо.

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

Попри те, що строки реалізації (досі – чинної) "Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні", визначені Кабінетом Міністрів, спливили ще минулого року, публічного звіту урядовців про стан її виконання чи про необхідність коригування строків її реалізації не було.

Схвалена Урядом Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні мала б стати складовою іншого важливого нормативного акту – "Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року", затвердженої постановою Кабінету Міністрів України за чотири місяці по тому, – у серпні 2014 р.¹⁴¹, але Стратегія навіть не містить згадки про цю Концепцію.

Симптоматичним є й обгрунтування необхідності прийняття урядової постанови, якою затверджено Стратегію. Вона, як зазначається у документі, викликана: 1) завершенням строку реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року; 2) зміною зовнішніх та внутрішніх умов для розвитку регіо-

¹⁴¹ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. №385. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

нів протягом останніх семи років; 3) синхронізації з плановими та бюджетними циклами ЄС з урахуванням впливу урбанізації, депопуляція села, світової відкритості руху робочої сили, фінансово-економічної кризи. Очевидно, що розробка стратегії розвитку такої важливої сфери політико-управлінської діяльності мала б обґрунтовуватися не завершенням "періоду реалізації" попередньої урядової постанови (аналіз виконання котрої, до речі, залишився поза публічним обговоренням), а необхідністю визначення стратегічних цілей цього (регіонального) розвитку.

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

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

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

- реалізація проектів транскордонного співробітництва;

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

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

- підтримка реалізації інвестиційних проектів житлового будівництва;

– стимулювання впровадження в регіонах новітніх енерго-ефективних технологій.

І це – не повний перелік. За підсумками 2016 р., згідно з індикаторами прогнозованих значень, на досягнення яких спрямована Державна стратегія, Україна мала досягти чималого зростання за низкою показників соціально-економічного розвитку. Зокрема, в середньому по країні показники валового продукту (у фактичних цінах) у розрахунку на одну особу (у порівнянні з 2012 роком) мали зрости з 32002 до 43395 грн., або ж на 135,6%¹⁴²;

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

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

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

– на 125% до кінця 2016 року очікувалося збільшення кількості середніх і на 111,8% – малих підприємств;

– на 163,6% планувалося збільшити обсяг реалізованої інноваційної продукції;

– на 126,6% – розмір середньомісячної номінальної заробітної плати;

– на 107% мали зрости показники забезпеченості населення лікарями всіх спеціальностей;

– охоплення дітей дошкільними навчальними закладами в сільській і міській місцевостях, у порівнянні із "стартовим" 2012 роком, мало зрости на 113,2% і 102,8% відповідно. Планувалося суттєве збільшення щільності автомобільних доріг загального користування з твердим покриттям. Очікувалося зниження безробіття, рівня смертності населення тощо.

¹⁴² Тут і далі розраховано за додатком 5 до Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

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

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

У цьому контексті варто зауважити, що експертна думка здебільшого зосереджується на проблемах, пов'язаних із бюджетною реформою, внесенням кардинальних змін до Податкового кодексу України, передачею низки управлінських і контрольних функцій з центру на місця, розширенням повноважень органів місцевого самоврядування в частині регулювання ставок місцевих податків та зборів, встановленням пільг, зміцненням дохідної частини місцевих бюджетів шляхом скорочення податкових пільг, що надаються центральними органами виконавчої влади підприємствам та організаціям на індивідуальній чи галузевій основі тощо. Тобто, йдеться передусім про пошук інструментів та

ресурсів для реалізації принципу субсидіарності. Разом з тим, очевидно, що зазначена проблема є суспільно-зумовленою, і її вирішення лежить у площині не лише політико-правовій, але й у мотиваційно-смысловій. У нинішній ситуації ціннісних трансформацій йдеться про необхідність вироблення нових суспільних смислів.

Концепція децентралізації, на думку вітчизняних науковців¹⁴³, містить цілу низку ризиків, передовсім породжених бюджетною децентралізацією, яка може мінімізувати ефективність контролю центральної влади за бюджетним процесом на місцевому рівні; поглиблювати диференціацію у рівнях розвитку регіонів; сприяти зростанню корупції, якщо політична конкуренція на місцевому рівні обмежена; зумовлювати зростання витрат на надання суспільних послуг для невеликих територій у випадку поширення "ефекту масштабу"; сприяти виникненню зовнішніх ефектів: "переливу і переповнення"; при реалізації місцевих соціальних трансфертів вона може породжувати ефект "гонки на виживання"¹⁴⁴.

Крім того, необхідно враховувати вже наявну диспропорцію у рівнях розвитку регіонів і територіальних громад. Особливу увагу варто приділити подоланню корупції у діяльності органів місцевого самоврядування. Світовий досвід свідчить про нецільність здійснювати процеси децентралізації за умов високого рівня корупції¹⁴⁵.

Експерти звертають увагу на суперечливість процесу децентралізації й передачу повноважень місцевим громадам. Зокрема, І. Коліушко зазначає: "Сьогодні маємо приблизно 11,5 тисячі суб'єктів місцевого самоврядування – сільських, селищних і

¹⁴³ Кухленко О., Федоряк Р., Невмержицька С. Проблеми децентралізації влади у межах регіональної політики України. Державне управління: удосконалення та розвиток. №2, 2017. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1028>

¹⁴⁴ Возняк Г. В. Переваги та ризики бюджетної децентралізації: теоретико-методологічні аспекти. Проблеми економіки №2, 2015. С. 253–257.

¹⁴⁵ Кухленко О., Федоряк Р., Невмержицька С. Проблеми децентралізації влади у межах регіональної політики України. Державне управління: удосконалення та розвиток. №2, 2017. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1028>

міських рад. Понад 10 тисяч – це сільради. Більшість з них – населені пункти з кількістю населення, меншою за 3000. Тобто про жодну передачу повноважень говорити недоцільно. Там немає кому брати ці повноваження: нема ні кадрів, ні фінансів – та й нема потреби"¹⁴⁶.

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

Варто зазначити, що рівень обізнаності українців із реформою децентралізації залишається досить низьким. Про це свідчать результати досліджень, проведених Фондом "Демократичні ініціативи" та Київським міжнародним інститутом соціології у 2016 та 2017 роках¹⁴⁷. Дані опитування частково представлені у таблицях 5–8, 10.

Таблиця 5.

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

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

¹⁴⁶ Коліушко І. Страх втратити владу і страх її взяти. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/5734>

¹⁴⁷ Громадська думка населення щодо реформи децентралізації. Прес-реліз. Загальнонаціональне опитування населення проведено Фондом "Демократичні ініціативи" імені Ілька Кучеріва спільно із соціологічною службою Центру Разумкова з 9 по 13 червня 2017 року в усіх регіонах України за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Опитано 2018 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%. Також використані результати опитування, проведеного Фондом "Демократичні ініціативи" та Київським міжнародним інститутом соціології у серпні 2016 р.

Найбільше про реформу знають у Центрі (загалом 87%), найменше – на Півдні України (69%). Більшість українців (42%) позитивно ставиться до самої ідеї щодо децентралізації. Негативно до діяльності влади у цій сфері ставиться 27% (табл. 6). Найбільше прихильників реформи на Заході (48%), найменше – на Сході (31%). З іншого боку, лише 12% українців повністю задоволені темпами реформи, 37% вважають, що вона відбувається надто повільно, а 22% – що вона не відбувається взагалі.

Таблиця 6.

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

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

55% опитаних не відчули змін від використання додаткових коштів, які місцеві бюджети отримали протягом останніх років. При цьому частка тих, хто відчув зміни на краще, і тих, хто побачив зміни на гірше, є однаковою – по 16%. Перевага тих, хто побачив зміни на краще, зафіксована на Заході (24% проти 12%) та на Сході (17% проти 15%), тоді як в інших регіонах більше тих, хто відчув негативні зміни (14% проти 19% у Центрі та 11% проти 21% на Півдні).

Серед тих, хто помітив позитивні зміни, найбільше (64%) відповіли, що ці зміни стосувались покращення якості доріг. Доволі часто респонденти, які відчули зміни на краще, згадували в цьому контексті покращення благоустрою (30%), умов для

проведення дозвілля (25%), роботи житлово-комунального господарства (23%) і роботи транспорту (20%).

Найбільша частка тих, хто відчув зміни на гірше, вказали на зниження якості медичного обслуговування – 53%. Негативні зміни торкнулися й інших сфер – турботи про соціально вразливі групи (44%) та забезпечення громадян робочими місцями (39%). Примітно, що на думку 38% тих, хто помітив зміни в гірший бік, погіршення торкнулося і якості дорожнього покриття.

Водночас, децю послабшала впевненість населення у тому, що місцева влада зможе справитися із додатковими повноваженнями, які вона отримає в процесі децентралізації (табл. 7). Абсолютно впевнені в цьому 10%, переважно впевнені – 32%, тоді як 29% мають значні сумніви щодо цього, а 17% переконані, що їй це не під силу. Найбільше впевнені у можливостях своєї місцевої влади у Західному регіоні (50%), найменше – на Півдні (32%).

Таблиця 7.

Результати відповіді на питання:

"Як ви вважаєте, місцева влада в Вашому місті/селищі/селі спроможна справитися, якщо вона в разі децентралізації влади отримає більше повноважень і відповідальності?"

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

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

Вітчизняний досвід суспільних трансформацій свідчить, що спроби політико-правових реформ щоразу актуалізують проблему децентралізації, розвитку системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Фактично відлік часу реформи децентралізації починається від чергової спроби змін адміністративно-територіального устрою, ухвалених в лютому 2015 року, Законом України "Про засади державної регіональної політики"¹⁴⁸ та Законом "Про добровільне об'єднання територіальних громад"¹⁴⁹.

На відміну від попередньої спроби (2005 р.), нинішня концептуально відрізняється тим, що вона мала опиратися на ініціативу "знизу". Водночас, варто визнати – достатньої (для такого масштабного, спрямованого на суттєві зміни в системі місцевого самоврядування проекту) роз'яснювальної роботи проведено не було. Ще далеко не всі громадяни правильно розуміють суть цієї реформи і усвідомлюють її політичні, соціально-економічні та правові наслідки¹⁵⁰.

Загалом, Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" не враховував значну кількість аспектів об'єднавчих процесів, що створило реальні проблеми на практиці, на що звертали увагу, зокрема, фахівці Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України. Щоправда, частина недоліків була

¹⁴⁸ Закон України "Про засади державної регіональної політики". URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

¹⁴⁹ Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад". URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

¹⁵⁰ Березюк О. Закон про ОТГ: "плюси" та "мінуси". Газета "День". URL: <https://day.kyiv.ua/uk/blog/polityka/zakon-pro-otg-plyusy-ta-minusy>

виправлена шляхом внесення змін та доповнень протягом 2015–2017 років, але низка проблем і досі залишаються невирішеними.

Крім того, варто звернути увагу на неузгодженість окремих статей Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" з Конституцією України. Зокрема, йдеться про те, що можливість об'єднання у територіальні громади за Законом мають не тільки села, але й селища та міста. Водночас, частиною першою статті 140 Конституції України¹⁵¹ визначено, що територіальною громадою може бути лише "добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл", котре повинно мати статус адміністративно-територіальної одиниці. Виходячи зі змісту положень ч. 1 ст. 133, ч. 1 і ч. 3 ст. 140, ст. 141, ч. 1 ст. 143 Конституції України система місцевого самоврядування (первинним суб'єктом якого є територіальна громада) в Україні будується система адміністративно-територіального устрою, яка передбачає поділ цілісної території держави на адміністративно-територіальні одиниці, які є просторовою основою для формування територіальних громад та утворення органів місцевого самоврядування, а також державних органів, а не навпаки. Тобто, структура територіальних громад має відповідати системі адміністративно-територіального устрою. Неврегульованою Законом залишається ситуація одночасного існування поряд із новими виборними органами ОТГ районних державних адміністрацій і районних рад, що створює можливості суперечностей між "новими" й "старими" органами влади на місцях. Такий стан речей спричиняє дублювання повноважень районної ради та райдержадміністрації з органами місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, зниження якості надання послуг у зв'язку зі зменшенням фінансування районного бюджету в частині освітньої та медичної субвенцій. Дуалізм влади на рівні місцевого самоврядування негативно впливає на процеси розподілу комунального майна між ОТГ і районом, ускладнює юрисдикцію органів виконавчої влади на території об'єднаної територіальної громади, що утворені в межах різних районів.

¹⁵¹ Конституція України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-D0%B2%D1%80/print1431933068562637>

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

Очевидно, що без належного інформаційного, методичного забезпечення і юридичного супроводу, усвідомлення самими мешканцями громад норм і вимог Закону (а без згоди більшості мешканців населених пунктів успішно завершити процес добровільного об'єднання територіальних громад неможливо), організувати його реалізацію видалось досить складним. Щоправда, обізнаність громадян із процесом добровільного об'єднання громад, у порівнянні з результатами торішнього опитування, дещо зросла (див. табл. 8). Майже 18% добре знають про нього (у порівнянні з 12% у 2016 р.), 56% – щось чули (46% у 2016 р.). 26% українці досі нічого про це не знають. Рівень знань про хід об'єднання громад практично однаковий на Заході, Сході та в Центрі (добре знають або щось чули про нього 74%, 75% і 78%, відповідно) і помітно менший на Півдні (59%).

Таблиця 8.

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

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

Неточностями й суперечностями чинного закону були зумовлені численні звернення об'єднаних територіальних громад, голів місцевих рад до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України стосовно наслідків добровільного об'єднання територіальних громад, підстав для визнання їх спроможними тощо. Спеціальні роз'яснення щодо положень Закону та реалізації його норм вимушені були давати Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування та Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Протягом 2015 року, за менш як півроку дії Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", було створено 159 таких громад; у 2016 році – ще 198. Станом на 1 листопада 2018 року в Україні створено 674 об'єднаних територіальних громад, в 478 з них (71%) обрано ради об'єднаних громад (див. табл. 9). Об'єднавчий процес повністю завершено в 14 районах, у 8 з них – об'єднана територіальна громада повністю поглинула їх територію.

Таблиця 9.

Об'єднані територіальні громади

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

Продовження табл. 9

25	Чернігівська	37	10		10	20	721	36	685	36	10		10	17	9
26	м Київ														
27	м Севастополь														
	Всього	674	95	8	87	226	8137	253	7884	478	68	8	60	143	267

Складено за:¹⁵²

Соціологи Фонду "Демократичні ініціативи" та Київського міжнародного інституту соціології поцікавилися у мешканців об'єднаних територіальних громад: вони відчували покращення чи погіршення умов життя після входження їх населеного пункту до складу ОТГ. Результати дослідження представлені в табл. 10. При цьому, зауважимо, – більшість опитаних жителів об'єднаних громад – 63% – досі не відчували змін умов життя.

Таблиця 10.

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

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

Очевидно, що процес децентралізації та реформування місцевого самоврядування має постійно супроводжуватися його аналізом, виявленням суперечностей у взаємодії, розробкою й реалізацією заходів їх попередження й розв'язання, зрештою – пройти складний шлях реальних кроків у напрямку зростання

¹⁵² Адміністративно-територіальний устрій України за станом на 01.11.2018. Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/main/>

самостійності регіонів, розширення повноважень регіональних та місцевих влад. Успішне завершення процесу добровільного об'єднання територіальних громад вимагає не лише реформи законодавства, а й зміни соціально-психологічних установок громадян, посилення їхньої ролі в процесі управління державними справами, зрештою – матиме важливе значення для здійснення переформатування теперішньої системи державного управління, для вдосконалення практичної діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та суспільства загалом.

В цьому контексті актуалізувалася потреба в ухваленні закону про адміністративно-територіальний устрій та внесення відповідних змін до Конституції України. 21 лютого 2018 року Кабінет міністрів України схвалив законопроект "Про засади адміністративно-територіального устрою України" та прийняв рішення спрямувати його до Верховної Ради¹⁵³. Законопроектом пропонується визначити засади адміністративно-територіального устрою України, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць. Щоправда, законопроект отримав значну кількість зауважень Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України й рекомендацію, за результатами розгляду у першому читанні законопроекту повернути його на доопрацювання.

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

¹⁵³ Кабмін схвалив законопроект про адміністративно-територіальний устрій України. РБК-Україна. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/kabmin-odobril-zakonoprojekt-administrativno-1519218347.html>

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

Тривале вкорінення до масової свідомості цінності "безкласового суспільства", праці на "спільне благо" та "делегування" владі права його розподілення (з вірою в обіцянки "задоволення потреб кожного"), не сприяли своєчасній легітимації реального факту суспільного і ціннісного розшарування. Незбалансованість політичних, економічних, моральних, культурних цінностей, поведінкових орієнтацій призвели до деформації освіченості, професіоналізму, моральних норм. Уявлення про добро і зло, про справедливість і несправедливість, моральність і аморальність набули фрагментарності й "використовуються" задля досягнення власних або групових інтересів.

Характерною ознакою останніх десятиліть стало розмежування політичних еліт, створення впливових економічних угруповань, посилення процесів матеріальної поляризації. Серед іншого, і в цій площині також коріниться процес олігархізації сучасної української політики. На жаль, і зміна влади поки що не призвела до його (цього процесу) послаблення. Прихований ціннісний конфлікт в нинішніх умовах загрожує ще більшою поляризацією суспільства, наростанням соціальної напруги, накопиченням дисбалансу між суспільними цінностями і реальними соціально-політичними процесами.

Побудована на створенні, посиленні й використанні розбіжностей між регіонами країни, міжнаціональних чи міжконфесійних розходжень або розбіжностей ця технологія в Україні була не досить ефективною і використовувалася здебільшого у передвиборчий період. Тобто, як і внутрішньополітичний, цей чинник

працював досить "кволо". Використання ж політтехнологами іншої держави наявних в українському соціумі певних регіональних відмінностей призвело до неочікуваних ними результатів.

Варто зауважити, що донині фактор зовнішньополітичного чинника на формування національної ідентичності залишається малодослідженим. Як правило, зовнішньополітичний фактор, як такий, що впливає на становлення ідентичності, аналізувався у контексті розвитку процесів глобалізації, євроінтеграційних процесів. Справедливий і виправданий підхід. Разом з тим, зовнішньополітичний чинник набуває зовсім іншої "ваги" й "сили" у випадку прямого зовнішнього втручання у внутрішньополітичні процеси, відкритої військової агресії. Очевидно, що за таких умов змінюється і характер дії зовнішньополітичного чинника на механізми формування ідентичності. Саме його вплив виявився вирішальним у появі відчуття єдиної країни, своєрідним каталізатором процесів інтеграції й консолідації української нації, громадської активності.

Очевидно, що процес руйнування стереотипів, переоцінки цінностей, формування нових смислів і практичних змін є досить складним і тривалим. Разом з тим, лише об'єктивна оцінка сучасного стану, осмислення можливостей і перспектив суспільного розвитку з урахуванням внутрішніх і зовнішніх викликів може бути основою розробки й реалізації стратегії, її суспільної легітимізації та досягнення мети.