

Олександр Іванович ПАВЛОВ

доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри економіки промисловості
Одеської національної академії харчових технологій
ORCID ID: 0000-0001-6431-5210
E-mail: pavlovodessaep@gmail.com

Ірина Олександрівна ПАВЛОВА

кандидат економічних наук, старший інспектор відділу аспірантури і докторантури
Одеської національної академії харчових технологій
ORCID ID: 0000-0002-3656-5447
E-mail: irenepavlova1@ukr.net

Тетяна Олександрівна ПАВЛОВА

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри кримінального права,
кримінального процесу та криміналістики
Одеського національного університету імені І.І. Мечникова
ORCID ID: 0000-0002-2558-823X
E-mail: alex.pavlov.od22@gmail.com

Олександр Ігорович ПАВЛОВ

здобувач вищої освіти економіко-правового факультету Одеського національного
університету імені І.І. Мечникова
ORCID ID: 0000-0001-7939-4345
E-mail: alex.pavlov.od22@gmail.com

**ЕКОНОМІЧНІ, ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ТА УПРАВЛІНСЬКІ НАСЛІДКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Павлов, О. І. Економічні, політико-правові та управлінські наслідки децентралізації публічної влади в Україні [Текст] / Олександр Іванович Павлов, Ірина Олександрівна Павлова, Тетяна Олександрівна Павлова, Олександр Ігорович Павлов // Український журнал прикладної економіки. – 2020. – Том 5. – № 4. – С. 18–31. – ISSN 2415-8453.

Анотація

Вступ. В процесі здійснення в Україні децентралізації влади та управління постають проблеми як практичного, управлінського, так і теоретичного характеру, які потребують пошуку причин їх виникнення, та надання обґрунтованих пропозицій щодо їх розв'язання.

Мета дослідження полягає у встановленні зв'язку і взаємозалежності між концептуальними засадами, цільовими установками, суб'єктним виміром децентралізації публічної влади та її економічними, політико-правовими, управлінськими наслідками. Для досягнення мети використано системний, географічний та управлінський підходи, філософські, загальнонаукові та спеціальні методи.

Результати. У статті обґрунтовано новий підхід до розуміння сутності децентралізації публічної влади в Україні, її економічних, політико-правових та управлінських наслідків для державотворення. Проаналізовано концептуальні вади децентралізації як такої, що обмежується виключно державним та самоврядним суб'єктним вимірами, без приділення належної уваги в цьому процесі таким виразникам

влади як бізнес-структури, громадські організації, державні органи регіонального та районного рівнів, окремі громадяни. Доведено, з огляду на зазначені вади реалізації реформи, обмежений характер їх економічних, політико-правових та управлінських наслідків для вирішення актуальних завдань державотворення. Проаналізовано зв'язок між децентралізацією публічної влади та майбутнім адміністративно-територіального устрою України як унітарної держави.

Висновки. Наукове значення дослідження полягає у формуванні нової філософії публічної влади, обґрунтуванні комбінованої вертикально-горизонтальної моделі децентралізації влади та управління, прогнозуванні майбутнього адміністративно-територіального устрою держави. Основні наукові положення та висновки дослідження можуть бути використані в процесі подальшої територіальної організації на регіональному рівні, розвитку публічної влади на засадах народовладдя.

Ключові слова: децентралізація публічної влади, економічні, політико-правові та управлінські наслідки децентралізації, об'єднана територіальна громада, район, регіон, територіальна організація влади.

Oleksandr PAVLOV

Doctor of Economics, Professor, Head of the Department of Industrial Economics, Odessa National Academy of Food Technologies

Iryna PAVLOVA

PhD in Economics, Department of doctoral and postgraduate studies, Odessa National Academy of Food Technologies

Tetiana PAVLOVA

PhD in Law, Associate Professor, Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminalistics, Odessa National University named after I.I. Mechnikov

Oleksandr PAVLOV- junior

Seeker of Higher Education, Odessa National University named after I.I. Mechnikov

ECONOMIC, POLITICAL, LEGAL AND MANAGERIAL CONSEQUENCES OF THE DECENTRALIZATION OF PUBLIC POWER IN UKRAINE

Abstract

Introduction. In the process of decentralization of power and management in Ukraine, there are problems of both practical, managerial and theoretical nature, which require finding the reasons for their emergence, and providing sound proposals for their solution.

The purpose of the research is to establish a connection and interdependence between the conceptual framework, target settings, the subjective dimension of the decentralization of public power and its economic, political, legal, managerial consequences.

System, geographical and managerial approaches, philosophical, general scientific and special methods were used to achieve the goal (of SWOT-analysis, deduction and induction, comparison, analysis and synthesis, statistical methods, of author's observations).

Results. The process of decentralization of power and governance in Ukraine, which began in 2015, is complex and contradictory due to the lack of theoretical validity of the reform and the aggravation of the internal political situation due to the manifestations of centrifugal trends in certain regions. The situation has been aggravated, on the one hand, by the historically established practice of strict centralized administration and, on the other hand, by the fact that Ukraine was part of the Soviet Union, which has disintegrated due to centrifugal tendencies. Therefore, from the very beginning of nation-building in sovereign Ukraine, the topic of regionalism and regionalization became unpopular among authorities. As a result, a community model was chosen

in the decentralization of power and governance. This choice seemed to be a way of expanding the powers of territorial communities and local governments.

Taking into account the existing approach to the territorial organization of power, the article offers a new view of public power, of which the state power is a part, other subjects of public power have been identified, the need to decentralize both vertically and horizontally the public power has been justified, the bearers of which, apart from the state and local authorities, are business structures, public organizations, citizens and their associations – communities.

Conclusions. *Given the contradictory and incomplete nature of the reform, the economic, political, legal and managerial consequences of decentralization of power have been analyzed, and the new model of administrative and territorial structure of Ukraine has been justified.*

The main scientific provisions and conclusions of the study can be used in the process of further territorial organization at the regional level, the development of public authority on the basis of democracy.

Keywords: *decentralization of public power, economic, political, legal and managerial consequences of decentralization, united territorial community, district, region, territorial organization of power.*

JEL classification: A1; H7; R5

Вступ

У процесі здійснення в Україні децентралізації влади та управління постають різного роду проблеми як практичного, управлінського, так і теоретичного характеру, які потребують пошуку причин їх виникнення, та надання обґрунтованих пропозицій щодо їх розв'язання. Переважна більшість з цих проблем є наслідком відсутності концептуальних засад реформування територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою країни. Звідси певна непослідовність, суперечливість, незавершеність дій владних структур всіх рівнів, й центральної влади передусім, які знаходять свій прояв в ході реалізації розпочатої шість років тому реформи. Це стосується як формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ), так і утворення нових районів. На черзі – очікувана реорганізація регіонального рівня адміністративно-територіального устрою, яка потребує від центральної влади виважених кроків на цьому шляху, оскільки невдача може обернутися непередбаченими наслідками не тільки для форми державного устрою України, а й державності як такої.

Такі заперечення мають під собою певне підґрунтя з огляду, по-перше, на відсутність прогнозування тенденцій розвитку суспільних процесів з боку владних структур, по-друге, ігнорування спадкоємності у здійсненні державної політики, по-третє, неузгодженості діяльності різних гілок влади, центру і регіонів, по-четверте, наявності серед широких прошарків населення правового нігілізму, зневіри до влади.

Все це потребує не тільки критичної оцінки здійсненого протягом останніх шести років процесу реформування влади та управління, а й переосмислення сутності публічної влади та спрямованості децентралізаційних перетворень, їх ролі для сьогодення і майбутнього української державності.

Україна робить лише перші кроки на шляху децентралізації публічної влади, тому для неї теоретичного та практичного значення набувають здобутки з досліджуваної проблеми зарубіжних фахівців. Найбільший науковий інтерес являють собою публікації, в яких міститься визначення централізації та децентралізації як певних шляхів прийняття урядових рішень та здійснення контролю за їх реалізацією [1], розглядаються питання концептуалізації та вимірювання децентралізації [2], виділяються різні види фінансової децентралізації [3], прослідковується еволюція такої її форми як фіскальна децентралізація [4], обґрунтовується доцільність запровадження реформи децентралізації публічної влади в окремих країнах [5; 6; 7].

В Україні проблематика, пов'язана з децентралізацією публічної влади, найбільш активно досліджується в останні роки, свідченням чого є захист дисертаційних робіт правниками [8; 9], економістами [10], фахівцями з державного управління [11].

Певною новизною вирізняються публікації вітчизняних авторів, присвячені економічним [12; 13], політико-правовим [14; 15] та управлінським аспектам [16; 12] досліджуваної проблеми.

Критичний огляд літературних джерел з проблематики децентралізації публічної влади в Україні свідчить про переважання у вітчизняному науковому дискурсі посилань на публікації зарубіжних авторів, в яких увага акцентується на здобутках розвинутих демократичних країн, що мають певні успіхи у розвитку інститутів народовладдя, притаманних громадянському суспільству. З цієї причини ефективність використання досвіду західних країн щодо здійснення реформи децентралізації є доволі низькою через відсутність в Україні сталих традицій щодо участі громадян в управлінні державними та суспільними справами.

Враховуючи, що в Україні впроваджується громадська модель децентралізації влади та управління, вітчизняні науковці концентрують увагу на розгляді питань, пов'язаних з передаванням владних повноважень та відповідних ресурсів від центральних органів виконавчої влади до ОТГ, розкритті сутності фінансової децентралізації, обґрунтуванні шляхів зростання економічної спроможності новостворених громад, підвищенні політичної активності органів місцевого самоврядування.

Поза увагою економістів, правників, представників політичної та управлінської науки залишаються процес еволюції в Україні публічної влади як такої, роль та місце регіональних органів виконавчої влади, бізнес-структур, громадських організацій в територіальній організації суспільства, обґрунтування нової моделі адміністративно-територіального устрою України.

З урахуванням тематичних рамок та ступеня наукової розробки зазначеної проблеми визначено мету та сформульовано завдання дослідження.

Мета дослідження

Метою статті є встановлення зв'язку і взаємозалежності між концептуальними засадами, цільовими установками, суб'єктивним виміром децентралізації публічної влади в Україні та її економічними, політико-правовими та управлінськими наслідками. Для реалізації мети сформульовано наступні завдання: визначення сутності та призначення публічної влади у контексті реалізації реформи територіальної організації суспільства; співставлення децентралізації з її дихотомією – централізацією та їх проявами в процесі децентралізації публічної влади; встановлення послідовності та логіки трансформаційних звершень на рівні базової та районної адміністративно-територіальних одиниць; прогнозування майбутнього адміністративно-територіального устрою країни.

Виклад основного матеріалу

Гіпотеза дослідження ґрунтується на припущенні наявності спотвореного уявлення в суспільній свідомості та практиці державотворення щодо сутності децентралізації влади та управління в Україні, яке проявляється в обмеженні її змісту виключно передаванням владних повноважень і фінансових ресурсів від центральних органів державної влади до ОТГ. Поза увагою реформаторів та наукової спільноти залишилися такі носії публічної влади як регіональні та районні органи державної влади, обласні та районні ради, бізнесові та підприємницькі структури, громадські організації, людина як первинний суб'єкт самоврядування.

Виходячи з цього, першочергової уваги у дослідженні процесу децентралізації влади та управління заслуговують визначення поняття «публічна влада». На цьому шляху існують певні труднощі, пов'язані, з одного боку, з неоднозначним тлумаченням

англомовного терміну «public», який перекладається українською мовою як «державний», та західноєвропейською традицією поділу публічної влади на державну та приватну, започатковану ще у 1980-х роках Ю. Габермасом [17], – з іншого. На наш погляд, приватна влада, носіями якої є відповідні суб'єкти господарювання – це не що інше, як економічна влада. Виразником економічної влади виступає держава, впливовість якої вимірюється часткою державного сектору в економіці країни.

Складнощі щодо розуміння сутності поняття «публічна влада» зумовлені його відсутністю у законодавчих актах України та в енциклопедичних словниках.

Так, в енциклопедичному словнику з державного управління міститься лише загальне визначення влади як здатності і можливості особи, соціальної групи, інституту, організації проводити свою волю через певні засоби та канали впливу на діяльність і поведінку людей; подано її поділ на політичну (здійснюється політичними структурами та державними установами), економічну (ресурси, що перебувають у розпорядженні держави та бізнес-еліт), соціальну (соціальний статус індивіда, який визначає ступінь його впливу на політику держави) [18, с. 98, 99].

Разом з тим, у юридичній літературі наголошується на тому, що централізація є невід'ємною ознакою державності [19, с. 68]. Відповідно до цього положення, децентралізація нібито є кроком до послаблення державності, що не підтверджується світовим досвідом.

Певні вади має визначення публічної влади у юридичній енциклопедії, де вона трактується як суспільно-політична влада, народовладдя, а до її видів віднесено місцеве самоврядування та центральну державну владу [20, с. 196].

Ця традиція отримала своє продовження у розумінні сутності децентралізації в передаванні управлінських функцій і завдань з верхніх на нижчі щаблі влади, насамперед органам місцевого самоврядування [21, с. 22]. Хоча відомо, що відносини між органами державної влади та органами місцевого самоврядування не мають ієрархічної підпорядкованості.

Недосконалість наведених визначень свідчить про необхідність формування нової філософії та парадигми публічної влади. В умовах здійснення адміністративної реформи потребують також переосмислення феномени централізації та децентралізації в їх об'єктно-суб'єктному вимірі та змістовому наповненні.

З точки зору системного підходу будь-яка річ, явище, подія, процес, можуть розглядатися як певна система. В цьому сенсі слід погодитися з тим, що кожен з органів державної влади та органів місцевого самоврядування може сам по собі розглядатися як система, елементами якої виступають структурні підрозділи та посадові особи [14, с. 13].

Якщо з урахуванням цього положення проаналізувати дискурс децентралізації у форматі громадівської моделі, то децентралізація державної влади обертається для ОТГ концентрацією (укрупнення територіальних громад) та централізацією (втрата внаслідок об'єднання громад владних повноважень сільськими, селищними, міськими радами та їх зосередження в адміністративних центрах новостворених територіальних утворень). У процесі добровільного об'єднання територіальних громад деякі з адміністративних центрів районів набули статусу центрів ОТГ. Більш того, центрами ОТГ стали шість обласних центрів (табл. 1).

Ця тенденція до централізації на рівні ОТГ набула свого продовження у вигляді концентрації адміністративно-територіальних одиниць двох низових рівнів у результаті утворення нових районів.

З прийняттям у липні 2020 року постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» замість існуючих 490 адміністративних районів було утворено 136 нових районів (з урахуванням 10 районів АРК), що дещо перевищує їх передбачувану кількість. Проте, не вдалося вийти на запланований мінімальний рівень щодо кількості населення одного району, про що свідчить наявність серед

новоутворених районів 19 адміністративно-територіальних одиниць з кількості населення менше 150 тис. осіб.

Таблиця 1. Міста, які одночасно є адміністративними центрами ОТГ, районів і областей*

Місто	Населення міста, тис. осіб	Площа міста, км ²	Населення громади, осіб	Площа громади, км ²	Кількість рад, що об'єднані в ОТГ	Населення, тис. осіб / площа району, км ²
Вінниця	370,7	113,2	371139	113,8	2	657,6 / 6888,9
Житомир	264,5	61,0	266853	93,54	2	622,7 / 10505,8
Івано-Франківськ	236,6	37,0	242102	73,132	7	560,1 / 3913,1
Луцьк	221,1	42,0	219688	67,1	2	457,3 / 5247,8
Суми	263,5	95,4	266306	145,4	2	449,4 / 6499,4
Тернопіль	221,8	72,0	224364	151,4	6	567,0 / 6162,3

*Джерело: складено авторами на основі даних державної статистики

Водночас посилилась диспропорція між найбільш та найменш населеними районами (табл. 2).

Таблиця 2. Райони України з найбільшою та найменшою кількістю населення*

Район	Область	Площа, км ²	Населення, тис. осіб	Щільність населення, осіб / км ²	Населення центру району, тис. осіб	Кількість громад
Райони з найбільшою кількістю населення						
Харківський	Харківська	2644,3	1762,8	666,7	1443,2	15
Донецький	Донецька	2895,1	1503,4	513,3	924,2	6
Одеський	Одеська	3922,8	1375,9	350,7	1017,7	22
Дніпровський	Дніпропетровська	5605,7	1179,3	210,4	987,2	17
Львівський	Львівська	4968,5	1150,4	231,5	724,3	23
Запорізький	Запорізька	4674,6	874,1	187,0	731,9	17
Криворізький	Дніпропетровська	5717,4	772,3	135,0	624,6	15
Горлівський	Донецька	2468,4	690,6	279,8	244,0	9
Хмельницький	Хмельницька	10755,8	687,0	63,8	273,9	27
Вінницький	Вінницька	6888,9	657,6	95,4	370,7	16
Райони з найменшою кількістю населення						
Верховинський	Івано-Франківська	1271,7	30,5	23,9	5,8	3
Новгород-Сіверський	Чернігівська	4630,5	66,4	14,3	13,0	4
Сватівський	Луганська	5329,1	80,9	15,1	17,1	7
Щастинський	Луганська	3380,4	81,2	24,0	8,6	5
Рахівський	Закарпатська	1845,2	82,8	44,8	15,5	4
Косівський	Івано-Франківська	853,7	85,7	100,4	8,6	5
Вижницький	Черновіцька	1882,0	91,0	48,3	4,0	9
Корюківський	Чернігівська	4578,7	91,7	20,0	12,9	5
Бериславський	Херсонська	4764,0	99,1	20,8	12,4	11
Роздільнянський	Одеська	3564,4	104,2	29,2	17,8	9

*Джерело: складено авторами на основі даних державної статистики

Як свідчать дані табл. 2, адміністративними центрами восьми з десяти найбільших за населенням районів є обласні центри. До найменших населених районів відносяться переважно гірські та північні райони, хоча чотири з десяти районів припадають на південні та східні області. Вражаючою є 58-кратна різниця в кількості населення Харківського та Верховинського районів. Значну насторогу викликає те, що Харківський район за кількістю населення переважає 17 областей України, а перша п'ятірка найбільш населених районів мають більшу кількість населення, ніж Волинська, Миколаївська, Сумська, Тернопільська, Херсонська, Черновецька, Чернігівська області (табл. 3). Така деформована за демографічною ознакою структура адміністративно-

територіальних одиниць, що належать до різних рівнів відповідного устрою країни, підштовхує до висновку про ймовірність скорочення кількості областей шляхом їх укрупнення.

Таблиця 3. Кількісна характеристика областей України на 01.11.2020 року*

Назва області	Кількість районів	Площа, км ²	Населення, тис. осіб	Щільність населення, осіб/км ²	Кількість громад
Вінницька	6	26494,3	1558,9	58,7	63
Волинська	4	20137,4	1035,4	51,4	54
Дніпропетровська	7	31905,1	3206,5	100,5	86
Донецька	8	26522,9	4165,8	157,0	66
Житомирська	4	29828,3	1220,1	40,3	66
Закарпатська	6	12761,3	1256,8	98,4	64
Запорізька	5	27267,0	1705,8	62,5	67
Івано-Франківська	6	13950,0	1373,2	98,4	62
Київська	7	28141,8	1768,1	62,8	69
Кіровоградська	4	24569,8	945,5	38,4	49
Луганська	8	26705,9	2149,6	80,5	37
Львівська	7	21819,7	2522,0	115,5	73
Миколаївська	4	24026,8	1131,1	46,8	52
Одеська	7	33316,8	2381,5	71,5	91
Полтавська	4	28719,7	1400,4	48,7	60
Рівненська	4	20058,8	1157,3	57,6	64
Сумська	5	23841,6	1081,4	45,3	51
Тернопільська	3	13820,0	1045,9	75,6	55
Харківська	7	31428,6	2675,7	85,1	56
Херсонська	5	25473,8	1037,6	40,7	49
Хмельницька	3	20623,7	1264,6	61,3	60
Черкаська	4	20938,3	1206,4	57,6	66
Чернівецька	3	8106,0	904,4	111,5	52
Чернігівська	5	31899,0	1005,8	31,5	57

*Джерело: складено авторами на основі даних державної статистики.

Порівняння кількості районів у розрізі областей свідчить про їх коливання в діапазоні від трьох (Тернопільська, Хмельницька, Чернівецька області) до восьми (Донецька, Луганська області).

До областей з найбільшою кількістю районів відносяться й Одеська (табл. 4). Інформація, яку наведено у табл. 4, переконує у відсутності науково-обґрунтованих розрахунків при прийнятті рішення щодо утворення нових районів. Справа не тільки в наявності значних диспропорцій між Одеським та іншими районами за кількістю їх населення, яка складає від 6 до 13 разів. Одеський район має значні переваги перед іншими завдяки соціально-економічному, інтелектуальному та культурному потенціалу його адміністративного центру, який протягом останнього півтора сторічного періоду еволюціонував за своєю статусною належністю від третього міста Російської імперії до центру адміністративного району суверенної України. Однак цей статус теж можна визнати за позитив, оскільки у 1990-ті роки один з районів Одеси у просторовому відношенні став південною частиною приміського Комінтернівського району, якщо мати на увазі його розташування в межах селища Котовського. Виглядає цілком прогнозованим, що до складу Одеського району увійшли громади трьох найбільш потужних за своїми ресурсами приміських громад, які до цього належали до Біляївського, Лиманського та Овідіопольського районів, кожний з яких є економічно спроможним сам по собі. Звісно, разом з Одесою вони стануть ще міцніше. Без сумніву, більше користі від такого адміністративного альянсу отримає центр нового району. Питання в іншому, – а що чекає на інші шість районів області? Вочевидь, воно є риторичним.

Таблиця 4. Нові райони Одеської області*

Район	«Старі» райони та міста обласного значення, що увійшли до складу нового району	Населення центру району, тис. осіб	Площа району, км ²	Населення району, тис. осіб	Кількість громад
Березівський район (адміністративний центр: м. Березівка)	Березівський, Іванівський, Миколаївський, Ширяївський	9,5	5551,6	109,4	16
Білгород-Дністровський район (адміністративний центр: м. Білгород-Дністровський)	Білгород-Дністровський, Саратський, Татарбунарський, м. Білгород-Дністровський	49	5220,6	201,4	16
Болградський район (адміністративний центр: м. Болград)	Арцизький, Болградський, Тарутинський	15	4559,4	154,5	10
Ізмаїльський район (адміністративний центр: м. Ізмаїл)	Ізмаїльський, Кілійський, Репійський, м. Ізмаїл	71,8	3434,4	206,2	6
Одеський район (адміністративний центр: м. Одеса)	Біляївський, Лиманський, Овідіопольський, міста Біляївка, Одеса, Теплодар, Чорноморськ, Южне	1017,7	3922,8	1375,9	22
Подільський район (адміністративний центр: м. Подільськ)	Ананіївський, Балтський, Кодимський, Любашівський, Окнянський, Подільський, Савранський, м. Подільськ	40,4	7063,6	229,9	12
Роздільнянський район (адміністративний центр: м. Роздільна)	Великомихайлівський, Захарівський Роздільнянський	17,8	3564,4	104,2	9

**Джерело: складено авторами на основі даних державної статистики*

Включення до складу району, крім Одеси, ще чотирьох міст обласного значення порушує природно-географічний та соціально-економічний поділ системи територіальної організації суспільства на її сільську та міську підсистеми. Відтепер, як на рівні ОТГ, так і району, сформовано змішаний сільсько-міський територіальний агломерат без акцентів на його руральну чи урбанну складову.

Не можна залишити поза увагою нову адміністративну належність південних громад, представлених значною часткою болгарського, гагаузького та молдавського етносів, що віднесені до Білгород-Дністровського, Болградського та Ізмаїльського районів, в результаті чого шість районів втратили статус районних адміністративних центрів. Безсумнівно, що при прийнятті такого рішення передусім були враховані політичні інтереси центральної влади, які пов'язані з послабленням в південних районах відцентрованих тенденцій.

Аналіз процесу децентралізації влади та управління на поточний момент спонукає до думки щодо свідомого відсторонення від активної участі в процесі децентралізації регіональної та районної ланок державної виконавчої влади. На першому етапі реформи – при створенні ОТГ, вони формувалися з сусідніх сіл та селищ з попередньо визначеним адміністративним центром. На другому етапі – при ліквідації існуючих 490 районів та створенні 136 нових, ці територіальні одиниці компонувалися за рахунок ОТГ, створених в межах «старих» адміністративних районів. Причому цей процес відбувався в умовах загострення відносин між лідерами ОТГ та керівництвом районних державних адміністрацій та районних рад як представницьких органів громад, що стало наслідком перерозподілу владних повноважень та фінансової децентралізації на користь новоствореної базової самоврядної одиниці.

Як результат – відбулося певне суміщення та накладання одне на одне владних повноважень, з одного боку, вказаних органів публічної влади районної ланки й адміністрації ОТГ, та тих самих органів районної та обласної ланок, – з іншого. Отже, на поверхню процесу децентралізації вийшли периферійні по відношенню до центру

органи виконавчої влади, уособленні обласними та районними державними адміністраціями. Зазначена обставина актуалізувала постановку питання про ступінь об'єктивної обумовленості розпочатої реформи територіальної організації влади, а також про її чинники.

Децентралізація публічної влади, як і будь-яка справа, має під собою історичні, політико-правові, економічні підвалини та проявляється через об'єктивне протиріччя між народовладдям та системою державного бюрократичного апарату, тобто народом як носієм суверенітету і єдиним джерелом влади та державою як організацією, яка є виразником, з одного боку, загальнодержавних інтересів, та правлячої меншості (еліти), – з іншого. В Україні це протиріччя посилюється самою природою унітаризму, яка проявляється у переваженні доцентрових сил над відцентрованими, внаслідок чого відбувається «...хибне скатування до «надцентралізації» державної влади, що призводить до поступового зростання соціально-економічних диспропорцій та порушення системних зв'язків між центральним, регіональним і локальним рівнями державно-територіальної організації суспільства» [22, с. 136].

Це знайшло свій прояв у міжбюджетних відносинах, які були успадковані від радянської адміністративно-командної системи управління та її централізованої моделі бюджетного федералізму. Проте, така система міжбюджетних відносин наштовхується у багатьох унітарних державах на дію тенденції до посилення бюджетної децентралізації, виразниками якої є адміністративно-територіальні одиниці регіонального рівня, що свідчить про доцільність процесу вертикальної децентралізації по лінії «центральна влада – влада регіонів».

Не тільки з точки зору економічного, а й політико-правового підходу, «вирішальне значення для територіальної структуризації влади має вертикальний розподіл повноважень між різними рівнями публічної влади та ефективність взаємодії між ними» [14, с. 7].

Зазначений підхід до реформи територіальної організації влади поділяють й західні дослідники. Так, Чейм Г. Шаббір підкреслює, що децентралізація влади – це «передавання повноважень, відповідальності та ресурсів через механізм деконцентрації влади, тобто делегування повноважень від центру – до нижчих рівнів органів виконавчої вертикалі» [23, с. 11].

Однак природний порядок розвитку зазначеного процесу був порушений подіями 2013–2014 років в Криму та на Сході країни.

Проте, в Україні продовжувала набирати силу політика посилення централізації, наслідком чого стали: істотна залежність територій від центру; низький рівень інвестиційної привабливості територій; деградація сільської місцевості, складна демографічна ситуація; низька якість надання публічних послуг; низький рівень довіри до влади; високий рівень корупції; низька ефективність управлінських рішень. Як наслідок цього – на початок реформи тільки шість регіонів України були самодостатніми [24].

Все це разом стало передумовою для переосмислення підходу до оптимізації організації та функціонування публічної влади. У 2014 році було схвалено «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», яку починала розробляти у 2008–2009 роках робоча група фахівців з місцевого самоврядування. Як свідчить сама назва Концепції, в основу територіальної організації влади було покладено реформування місцевого самоврядування, на що малися причини об'єктивного характеру. Але ігнорування на час прийняття Концепції гостроти ситуації, яка склалася після подій в Криму та на Донбасі, в південних та південно-східних регіонах країни, свідчило про неготовність центру до конструктивного діалогу з владою регіонів як політичною (виконавчою), так і економічною (бізнесом).

Що стосується відповідності змісту Концепції викликам, які постали перед країною, слід зазначити, що вона не позбавлена певних вад. Передусім в ній лише

декларується необхідність удосконалення системи територіальної організації влади без розкриття її механізму, напрямів та суб'єктного виміру. До недоліків місцевого самоврядування в цьому документі віднесено відсутність у більшості громад бюджетних установ, комунальних підприємств, звідси курс не на їх створення, а на об'єднання громад [25]. Але чи можна розв'язати цю проблему через використання системи дотацій в умовах дефіциту державного бюджету. Очевидно, що ні, так само як і за рахунок встановлення прямих міжбюджетних відносин за відсутності міцної бази оподаткування у вигляді конкурентоспроможних суб'єктів господарювання.

Безперечно, децентралізація публічної влади передбачає трансформацію всієї сукупності її структурних елементів, об'єднаних спільністю ознак, пов'язану з отриманням усіма її рівнями більшої кількості владних повноважень, самостійності, ресурсів для прийняття ефективних і результативних рішень в інтересах населення певного локального простору та країни в цілому.

Зміни, що відбувається в процесі децентралізації, проявляються в різних сферах суспільного життя і в першу чергу, в економічній, оскільки за рахунок фінансової спроможності ОТГ забезпечується функціонування закладів охорони здоров'я, освіти, соціальний захист населення.

Із внесенням змін до Податкового та Бюджетного кодексів України значно розширились джерела наповнення бюджетів ОТГ (шляхом передання з державного до місцевих бюджетів низки податків, зборів і неподаткових платежів). В результаті цього власні доходи місцевих бюджетів збільшилися з 68,6 млрд грн. у 2014 році до 267 млрд грн. у 2019 році [24].

У 2018 році обсяг місцевих бюджетів уперше перевищив обсяг державного бюджету й становив 52% консолідованого бюджету України. Частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів зростає з початку реформи у 12 разів і досягла рівня 30% [12, с. 18].

Такі кардинальні зміни у сфері міжбюджетних відносин свідчать про підвищення політичної ваги та управлінської компетенції ОТГ як адміністративно-територіальних одиниць базового рівня.

Посилення механізму саморозвитку ОТГ об'єктивно сприяє трансформації всієї системи управління, включаючи й її державну складову, спрямовану на розширення самостійності інших суб'єктів публічної влади, становлення реального народовладдя.

Формування ОТГ в межах нерозривної території зі змішаним складом населення сприяло створенню сільсько-міських конвергентно-континуальних агломерацій, що в подальшому сприятиме їх інклюзивному розвитку. Це в свою чергу призведе не тільки до змін в політиці та управлінській діяльності, а й спричинить прийняття певних нормативно-правових актів з метою унормування нових тенденцій в територіальній організації влади. Доцільність подібних політико-правових та управлінських новацій набула своєї завершеності у зв'язку з утворенням нових районів, до складу яких увійшли міста обласного, районного значення, селища та села. Таким чином сформувався просторовий феномен, за фасадом якого нібито зникла така проблема як соціально-економічні відмінності між селом та містом, а система розселення набула ознак цілісності.

Після реформування районного рівня адміністративно-територіального устрою України доречними виглядають і зміни його регіонального рівня. Більш імовірним є очікування його оптимізації за логікою концентрації (укрупнення) з огляду на наявну кількість новостворених громад та районів. В цьому сенсі можна спрогнозувати зменшення кількості регіонів. При реалізації цього підходу за географічним принципом можуть бути утворені Західний, Північний, Східний, Південний та Центральний мегарегіони, внаслідок чого більшість існуючих на поточний момент регіональних центрів втратять свій статус, залишившись адміністративними центрами районів, а шість з них – одночасно й центрами ОТГ.

Наслідками подібного адміністрування щодо територіальної організації влади вочевидь стане незадоволення регіональних управлінських та бізнесових еліт, спрямованість поведінки яких за такого сценарію подій передбачити не важко. Своє негативне ставлення до цього викажуть й пересічні громадяни «ущільнених» регіонів. Причини можливих протестних настроїв лежать на поверхні та вкорінені в історичну пам'ять, яка асоціюється з втратою «соціального обличчя» колишніх обласних центрів Української РСР – Дрогобича та Ізмаїла.

Щоб не сталося те, чого так лякається українська владна верхівка протягом усіх років незалежності, а саме неконтрольованих нею відцентрових тенденцій, доцільно обрати інший шлях реформування регіонального рівня.

На наше переконання, він полягає в тому, щоб згрупувати наявні регіони без порушення їх статусу як адміністративних центрів регіонів, в одинадцять нових територіальних утворень у вигляді певних земель за їх історичними та соціокультурними ознаками, що сприятиме їх міжрегіональній сгуртованості та національній єдності на засадах сформульованої національної ідеї, з урахуванням специфіки українських земель.

Запропонований підхід дозволить поширити процес децентралізації публічної влади на усі адміністративно-територіальні одиниці, врахувати культурно-історичну специфіку земель та підвищить їх відповідальність за реалізацію державної політики з залученням до участі в цьому процесі не тільки органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також громад, бізнес-структур, громадських організацій, окремих громадян й головне – убезпечить від автономістських і сепаратиських загроз.

Висновки та перспективи подальших розвідок

Децентралізація публічної влади в Україні як перший крок на шляху до реформи територіальної організації суспільства за умови її достатньої концептуальної обґрунтованості, цілеспрямованості, всеосяжності та повсюдності в якості своїх наслідків мала б сприяти гармонізації народовладдя, зміцненню економічного та політичного суверенітету української держави. На практиці децентралізація публічної влади відбувається тільки по горизонталі за участю центральних органів виконавчої влади та ОТГ як базової ланки місцевого самоврядування та низової складової адміністративно-територіального устрою країни.

Основною причиною цього є відсутність концепції публічної влади як такої та парадигми територіальної організації суспільства. Звідси – накладання централізації та децентралізації одне на одне, обмеження останньої передаванням владних повноважень і ресурсів від державної влади до самоврядного інституту з наступною інтеграцією в систему цих відносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування районного рівня.

Поки що малопрогнозованими виглядають структурні зміни в адміністративно-територіальному устрої держави на рівні регіонів.

Відповідно, важко передбачити наслідки розпочатої реформи децентралізації для форми державного устрою країни та державотворення в цілому.

З огляду на це, перед науковою спільнотою, представниками різних галузей наукових знань, що є причетними до розв'язання актуальних теоретичних та практичних завдань, які постали перед Україною на сучасному етапі її державотворення, виникла невідкладна проблема формування концептуальних засад парадигми публічної влади та управління в Україні. В контексті означеної наукової проблеми перспективи подальших досліджень пов'язані передусім з визначенням суб'єктності публічної влади та управління, сутності політичної та економічної влади, її носіїв, обґрунтуванням економічних підвалин народовладдя, моделі адміністративно-територіального устрою України на засадах народного та державного суверенітету.

Список літератури

1. Braun von J. Grote U. Does decentralization serve the, poor? Managing fiscal decentralization. London: Routledge. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/vonbraun.pdf>.
2. Schneider A. Decentralization: Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*. 2003. Vol. 38/3. P. 32–35.
3. Perspectives on Fiscal Federalism / edited by R.M. Bird, F. Vaillancourt. Washington: WBI learning resources series. 2006. 268 p.
4. Oates W.E. Of the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. *National Tax Journal*. 2008. Vol. 61, June. P. 313–334.
5. Convery A., Lundberg T.C. Decentralization and the Centre Right in the UK and Spain: Central Power and Regional Responsibility. *Territory, Politics, Governance*. 2017. Vol. 5 (4). P. 388–405.
6. Local Democracy in Post-Communist Europe. edited by H. Baldersheim, M. Illner, H. Wollmann. Opladen: Leske Budrich. 2003. 338 p.
7. Ruano J.M., Profiroiu M. Conclusions: Intergovernmental Networks and Decentralization in Europe. The Palgrave Handbook of decentralization in Europe. Palgrave Macmillan, 2017. 522 p.
8. Зарічний О.А. Участь громадськості у здійсненні публічної влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів: НУ «Львівська політехніка», 2017. 229 с.
9. Ременяк О.В. Децентралізація публічної влади в правовій теорії та державотворчій практиці: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Львів: НУ «Львівська політехніка», 2020. 210 с.
10. Возняк Г.В. Бюджетна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах фінансової децентралізації: дис. ... д-ра екон. наук: 08.00.08. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень» імені М.І. Долишнього НАН України, 2018. 575 с.
11. Мануїлов К.В. Концепція децентралізації публічної влади в політико-управлінській традиції України: дис. ... д-ра наук з держ. управ.: 25.00.04. Запоріжжя: Класичний приват. ун-т. 2018. 525 с.
12. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналіт. доп. / [Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін.]; за наук. ред. Я. А. Жаліла. К.: НІСД, 2019. 192 с.
13. Лисяк Л.В., Сальникова Т.В. Напрями вдосконалення бюджетної політики в умовах децентралізації. *Науковий погляд: економіка та управління*. 2017. № 2 (58). С. 42–55.
14. Матвієнко А.С. Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і України: монографія. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 2015. 376 с.
15. Батанов О. Політико-правові засади децентралізації публічної влади в зарубіжних країнах у контексті муніципальної реформи в Україні. *Юридичний вісник*. 2014. № 4. С. 64–70.
16. Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспектива: матеріали всеукр. наук.-прак. конф. за міжнар. участю (15 березня 2019 р., м. Лівів) / за наук. ред. проф. П. Гураля, проф. О. Сушинського. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2019. 148 с.
17. Habermas J. The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society. Translated by Thomas Burger, with the assistance of Frederick Lawrence. Cambridge, MA: MIT Press, 1989. 301 p.
18. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.

19. Бориславський Л. Всеукраїнський форум учених правознавців «Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади». *Право. Вісник. Додаток до журналу «Право України»*. К.: Ін Юре, 2015. С. 68–72.
20. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: Українська енциклопедія, 2003. Т. 5: П–С. 2003. 736 с.
21. Шемшученко Ю. Всеукраїнський форум учених правознавців «Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади». *Право. Вісник. Додаток до журналу «Право України»*. К.: Ін Юре, 2015. С. 22–25.
22. Гамбург Л.С. Теоретичні питання децентралізації державної влади в системі публічної влади унітарної держави. *Вісн. Запорізького націон. ун-ту. Юридичні науки*. 2014. № 4 (1). С. 134–145.
23. Cheema G. Shabbir. *Decentralizing Governance Emerging Concepts and Practices*. Washington, D.C.: as institute for democratic governance and innovation John F. Kennedy School of Government Harvard University, 2007. 326 p.
24. Реформа децентралізації. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>
25. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. №333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

References

1. Braun, von J. Grote U. Does decentralization serve the, poor? Managing fiscal decentralization. London: Routledge. Available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/vonbraun.pdf>
doi: 10.4324/9780203219997.ch4
2. Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*. Vol. 38/3. P. 32–35.
doi.org/10.1007/BF02686198.
3. Perspectives on Fiscal Federalism (2006). In Bird, R.M. (ed.), Vaillancourt, F. Washington: WBI learning resources series.
4. Oates, W.E. (2008). Of the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. *National Tax Journal*. Vol. 61, June. P. 313–334. doi.org/10.17310/ntj.2008.2.08.
5. Convery, A., Lundberg, T.C. (2017). Decentralization and the Centre Right in the UK and Spain: Central Power and Regional Responsibility. *Territory, Politics, Governance*. Vol. 5 (4). P. 388–405. doi:10.1080/21622671.2016.1234406/.
6. Local Democracy in Post-Communist Europe. (2003). In Baldersheim, H. (ed.), Illner, M., Wollmann, H. Opladen: Leske Budrich.
7. Ruano, J.M., Profiroiou, M. (2017). Conclusions: Intergovernmental Networks and Decentralization in Europe. *The Palgrave Handbook of decentralization in Europe*. Palgrave Macmillan.
8. Zarichniy, O.A. (2017). *Uchast hromadskosti u zdiisnenni publichnoi vlady*. [Public participation in the exercise of public power]. Ph.D. Thesis: 12.00.01. NU «Lvivska politekhnikha». Lviv. Ukraine.
9. Remeniak, O.V. (2020). *Detsentralizatsiia publichnoi vlady v pravovii teorii ta derzhavotvorchii praktytsi*. [Decentralization of public power in legal theory and state-building practice]. Ph.D. Thesis: 12.00.01. NU «Lvivska politekhnikha». Lviv. Ukraine.
10. Vozniak, H.V. (2018). *Biudzhethna polityka sotsialno-ekonomichnoho rozvytku rehioniv Ukrainy v umovakh finansovoi detsentralizatsii*. [Budget policy of socio-economic development of the regions of Ukraine in terms of financial decentralization]. D. Sc. Thesis: 08.00.08. DU «Instytut rehionalnykh doslidzhen» imeni M.I. Dolishnoho NAN Ukrainy. Lviv. Ukraine.

11. Manuilov, K.V. (2018). *Kontsepsiia detsentralizatsii publichnoi vlady v polityko-upravlinskii tradytsii Ukrainy*. [The concept of decentralization of public power in the political and administrative tradition of Ukraine]. D. Sc. Thesis: 25.00.04. Klasychnyi pryvat. un-t. Ukraine.
12. *Detsentralizatsiia vlady: poriadok dennyi na serednostrokovu perspektyvu: analit. dop.* [Decentralization of power: the agenda for the medium term: analyst. ext.] (2019). [Zhalilo, Ya.A., Shevchenko, O.V., Romanova, V.V. ta in.]. In red. Zhalila, Ya.A. (ed.). NISD. Kyiv. Ukraine.
13. Lysiak, L.V., Salnykova, T.V. (2017). «Directions for improving budget policy in the context of decentralization». *Naukovyi pohliad: ekonomika ta upravlinnia*. № (2 (58)), pp. 42–55.
14. Matviienko, A.S. (2015). *Polityko-pravovi zasady terytorialnoi orhanizatsii derzhavy: svitovyi dosvid i Ukrainy*. [Political and legal principles of the territorial organization of the state: world experience and Ukraine]. In-t derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho NAN Ukrainy. Kyiv. Ukraine.
15. Batanov, O. (2014). «Political and legal principles of decentralization of public power in foreign countries in the context of municipal reform in Ukraine». *Yuryd. visn.* № (4), pp. 64–70.
16. *Detsentralizatsiia publichnoi vlady v Ukraini: zdotky, problemy ta perspektyva*. [Decentralization of public power in Ukraine: achievements, problems and prospects]. (2019). *Proceeding of materials all-Ukrainian. scientific-practical conf. for international. Participation* (March 15, 2019, Lviv). In Huralia, P., Sushynskoho, O. LRIDU NADU. Lviv. Ukraine.
17. Habermas, J. (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Translated by Thomas Burger, with the assistance of Frederick Lawrence. Cambridge, MA: MIT Press. 301 p.
18. *Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia*. [Encyclopedic dictionary of public administration]. (2010). Surmin, Yu.P., Bakumenko, V.D., Mykhnenko, A.M. and other; in Kovbasiuka, Yu.V., Troshchynskoho, V.P., Surmina, Yu.P. (ed.). NADU. Kyiv. Ukraine.
19. Boryslavskiy, L. (2015). «All-Ukrainian Forum of Scholars "The latest constitutional process in Ukraine: the decentralization of power."» *Pravo. Visnyk. Dodatok do zhurnalu «Pravo Ukrainy»*. In Yure. Kyiv. Ukraine, pp. 68–72.
20. *Yurydychna entsyklopediia: v 6 t.* [Legal encyclopedia: in 6 volumes]. (2003) / Shemshuchenko, Yu.S. (main ed.) and other. Ukrainiska entsyklopediia. Kyiv. Ukraine. V. 5, pp. 736 p.
21. Shemshuchenko, Yu. (2015). «All-Ukrainian forum of legal scholars "The latest constitutional process in Ukraine: the decentralization of power."» *Pravo. Visnyk. Dodatok do zhurnalu «Pravo Ukrainy»*. In Yure. Kyiv. Ukraine, pp. 22–25.
22. Hamburh, L.S. (2014). «Theoretical issues of decentralization of state power in the system of public power of a unitary state». *Visn. Zaporizkoho natsion. un-tu. Yurydychni nauky*. № (4 (1)), pp. 134–145.
23. Cheema, G. Shabbir. (2007). *Decentralizing Governance Emerging Concepts and Practices*. Washington, D.C.: as institute for democratic governance and innovation John F. Kennedy School of Government Harvard University. 326 p.
24. *Reforma detsentralizatsii* [Veb-sait]. Available at: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizatsii>
25. *Kontsepsiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy*. [The concept of reforming local self-government and territorial organization of power: the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine]. №333-r. dated 01.04.2014. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

Стаття надійшла до редакції 03.11.2020 р.