

3. Франко І. Я. Зібрання творів / Іван Якович Франко. – Т.3. – К.: Наукова думка, 1976. – 485 с.

4. Липинський В. Листи до братів-хліборобів. Про ідею і організацію українського монархізму / В'ячеслав Липинський. – Київ; – Філадельфія, 1995. – 470 с.

5. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К.: НІСД, 2013. – 576 с.

6. Ідентичність громадян України: стан і зміни // Національна безпека і оборона. – 2007. – №9. – С.3–10.

7. Українське суспільство 1992–2013. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг. – К.: Інститут соціології НАН України, 2013. – 566 с.

8. 95 відсотків мешканців України назвали її своєю Батьківщиною – опитування // Кореспондент. – 2014. – 4 березня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/politics/3314580-95-vidsotkiv-meshkantsiv-ukrainy-nazvaly-yii-svoeiu-batkivschynouiu-opytuvannia>

9. Пироженко В. О. Гуманітарна складова національної безпеки: предмет дослідження та коло основних проблем / В. О. Пироженко // Стратегічна панорама. – 2005. – №2. – С.27–35.

10. Вільсон Е. Українці: несподівана нація / Е. Вільсон. – К.: «К.І.С.», 2004. – 552 с.

11. Степико М. Т. Українська ідентичність: феномен і засади формування / М. Т. Степико. – К.: НІСД, 2011. – 334 с.

12. Публікації // Інститут демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України. Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.idss.org.ua/public.html>

13. Розумний М., Андрусів В. Формування національної ідентичності як пріоритет політики безпеки / М. Розумний, В. Андрусів // Політичний менеджмент – 2010. – №3. – С.116–126.

14. Який напрям зовнішньої політики має бути пріоритетним для України? (динаміка, 2002–2015) // Центр Разумкова. Офіційний сайт. – 2015. – березень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=305

15. Shils E. Centre and Periphery. In: The Logic of Personal Knowledge. Essays Presented to Michael Polonai on his Seventieth Birthday / Edward Shils. – London: Routledge and Kegan Paul, 1961. – P.117.

References

1. Ukrayina v poshukakh sebe: natsional'na ideya, problemy rozvytku. – К.: Vyd. dim «Kyuevo-Mohylyans'ka akademiya», 2007. – 328 s.

2. Hrushevs'kyu M. Povne zibrannya tvoriv / Mykhaylo Hrushevs'kyu. – Т.9: Istorychni studiyi ta rozvidky (1917–1923). – Kyuyiv, 2009. – 592 s.

3. Franko I. Ya. Zibrannya tvoriv / Ivan Yakovych Franko. – Т.3. – К.: Naukova dumka, 1976. – 485 s.

4. Lypyns'kyu V. Lysty do bratviv-khliborobiv. Pro ideyu i orhanizatsiyu ukraiyins'koho monarkhizmu / V'yacheslav Lypyns'kyu. – Kyuyiv; – Filadel'fiya, 1995. – 470 s.

5. Pro vnutrishnye ta zovnishnye stanovyshche Ukrayiny v 2013 rotsi: Shchorichne Poslannya Prezydenta Ukrayiny do Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. – К.: NISD, 2013. – 576 s.

6. Identychnist' hromadyan Ukrayiny: stan i zminy // Natsional'na bezpeka i oborona. – 2007. – №9. – С.3–10.

7. Ukrayinc'ke cupcil'ctvo 1992–2013. Stan ta dynamika zmin. Cotsiolohichnyy monitorynh. – К.: Inctytut cotsiolohiyi NAN Ukrayiny, 2013. – 566 s.

8. 95 vidsotkiv meshkantsiv Ukrayiny nazvaly yiyi svoeyeu Bat'kivshchynouiu – opytuvannya // Korrespondent. – 2014. – 4 bereznya [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/politics/3314580-95-vidsotkiv-meshkantsiv-ukrainy-nazvaly-yii-svoeiu-batkivschynouiu-opytuvannia>

9. Pyrozhenko V. O. Humanitarna skladova natsional'noyi bezpeky: predmet doslidzhennya ta kolo osnovnykh problem / V. O. Pyrozhenko // Stratehichna panorama. – 2005. – №2. – С.27–35.

10. Vil'son E. Ukrayintsi: nespodivana natsiya / E. Vil'son. – К.: «К.І.С.», 2004. – 552 s.

11. Stepyko M. T. Ukrayins'ka identychnist': fenomen i zasady formuvannya / M. T. Stepyko. – К.: NISD, 2011. – 334 s.

12. Publikatsiyi // Instytut demohrafiyi ta sotsial'nykh doslidzhen' imeni M. V. Ptukhy NAN Ukrayiny. Ofitsiyyny sayt [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.idss.org.ua/public.html>

13. Rozumnyy M., Andrusiv V. Formuvannya natsional'noyi identychnosti yak priorytet polityky bezpeky / M. Rozumnyy, V. Andrusiv // Politychny menedzhment – 2010. – №3. – С.116–126.

14. Yakyy napryam zovnishn'oyi polityky мае buty priorytetnym dlya Ukrayiny? (dynamika, 2002–2015) // Tsentrazumkova. Ofitsiyyny sayt. – 2015. – berezen' [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: http://razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=305

15. Shils E. Centre and Periphery. In: The Logic of Personal Knowledge. Essays Presented to Michael Polonai on his Seventieth Birthday / Edward Shils. – London: Routledge and Kegan Paul, 1961. – P.117.

Hai-Nyzhnyk P. P., Doctor of Historical Sciences, Academician of the Ukrainian Academy of Sciences, Head of the Department of Historical Studies, Research Institute of Ukrainian history (Ukraine, Kyiv), Hai-Nyzhnyk@ukr.net

Chupriy L. V., Ph. D. in philosophical sciences, Associate professor, National Institute for Strategic Studies (Ukraine, Kyiv), chupriy2006@ukr.net

Formation of a national identity of Ukrainians in dimension of national security

The article analyzes the problems of Ukrainian national identity formation at the present stage of development of Ukrainian society, identifies the ways of optimization national security policy in the humanitarian field in the context of solving noted problem.

Keywords: national identity, national security policy.

Гай-Ныжык П. П., доктор исторических наук, академик Украинской академии наук, заведующий отделом исторических студий, Научно-исследовательский институт украиноведения (Украина, Киев), Hai-Nyzhnyk@ukr.net

Чуприй Л. В., кандидат философских наук, доцент, докторант Института стратегических исследований, доцент кафедры социологии и политологии, Национальный авиационный университет (Украина, Киев), chupriy2006@ukr.net

Формирование общенациональной идентичности украинцев в контексте современных вызовов

Анализируются проблемы формирования общенациональной украинской идентичности на современном этапе развития украинского общества. Намечаются пути оптимизации политики национальной безопасности в гуманитарной сфере в контексте решения данной проблемы.

Ключевые слова: национальная идентичность, политика национальной безопасности.

* * *

УДК 323

Некряч А. І., доктор політичних наук, професор кафедри міжнародних відносин та зовнішньої політики, Київський міжнародний університет (Україна, Київ), aluna46@ukr.net

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК НОВА ПАРАДИГМА МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Розглядаються шляхи трансформації територіальної організації влади в Україні в контексті адміністративно-територіальної реформи та її важливого складника – децентралізації, акцентується увага на необхідності розподілу влади в унітарній державі, позитивних її наслідках і можливих ризиках. Зазначається, що за нинішніх умов (анексія Автономної Республіки Крим, окупація частини території на Сході України, гібридна війна із сусідньою державою – Росією), які внесли суттєві корективи у внутрішню та зовнішню політику української держави, потребує системних змін і комплексної перебудови публічної влади.

Ключові слова: адміністративна реформа, децентралізація, місцеве самоврядування, політична система, місцева влада, ризики, деконцентрація, субсидіарність.

Україна переживає складний період свого державотворення, який пов'язаний із цілою низкою внутрішніх і зовнішніх суперечностей, масштабністю реформ адміністративної, політичної та соціальних систем, і які потребують детального наукового обґрунтування і дослідження. Імплементация Європейської хартії місцевого самоврядування,

підписання Угоди про асоційоване членство України з Європейським Союзом потребують удосконалення державного управління, системних реформ, комплексної перебудови територіальної організації влади на принципах децентралізації, субсидіарності, деконцентрації. Тому трансформація публічної влади та дослідження можливих при цьому ризиків розглядається автором як важливе загальнодержавне завдання, від реалізації якого залежать політичні, соціально-економічні зрушення, цілісність держави, здатність її протистояти непростим викликам сьогодення та закріплення європейського та євроатлантичного вектора розвитку.

Дослідження даної проблематики представлено достатньо широко в наукових працях. Так, концептуальні засади трансформації територіальної організації влади в Україні (регіональний і місцевий рівні) досліджував В. Я. Малиновський [1]. У галузі державного управління ґрунтовною є праця М. М. Іжі, який розкрив глобальну тенденцію сучасного світу, що полягає в підвищенні статусу адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня управління [2].

Найповнішою науковою розвідкою можна вважати дисертаційне дослідження А. С. Матвієнка «Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні». Автор обґрунтовує об'єктивну потребу місцевої реформи, проводить чіткий взаємозв'язок між поняттями «адміністративна реформа» та «децентралізація влади». На його думку, щоб подолати кризу неефективної влади її потрібно децентралізувати, а децентралізація системи публічної влади здійснюється лише в межах адміністративної реформи. Тож, як засвідчує науковець, децентралізація є сутністю, ключовою ланкою реформи, інструментарієм, за допомогою якого можна перезавантажити управління та владу в цілому відповідно до міжнародних норм і європейських стандартів.

Питання адміністративної реформи також висвітлювалось у численних наукових працях інших вітчизняних авторів [3]. Серед них можна назвати: В. І. Шарова, О. Валевського, В. Ребкала, І. Кресіну, В. Погорілка, Ф. М. Рудича, Ю. Шемшученка, І. Коліушка, М. Баймуратова, В. Кравченко, В. Куйбіду, С. Телешуна, В. П. Тимошука, П. А. Трачука, І. А. Верещука, О. Свтушенко, А. С. Шевченко, В. В. Мішука, О. Врублевського [4].

Проте з огляду на кардинально нову ситуацію, що склалась у нашій державі навколо процесу децентралізації, коли центр, політичні сили, інститути громадянського суспільства не можуть досягти консенсусу в цьому питанні, тема оптимізації місцевої влади потребує ґрунтовного наукового осмислення та пошуку збалансованих підходів щодо формування дієздатних регіонів для розв'язання проблем політичного, соціального, економічного та науково-технічного розвитку.

Метою даної статті є аналіз та оцінка сучасних процесів становлення української моделі розподілу влади на засадах децентралізації, розкриття факторів, які об'єктивно їх мотивували, обґрунтування позитивних наслідків цих змін і можливих ризиків, що можуть проявитися під час безпрецедентного реформування.

Дослідження феномену розподілу публічної влади в усіх її проявах пов'язане з пошуком відповіді на ключові запитання: у як спосіб розподілити владу між центром і його складовими адміністративно-територіальними одиницями, органами місцевого самоврядування з тим,

щоб наше з вами життя проходило в демократичній, правовій, стабільній країні? Які межі децентралізації влади, які не розхитають фундаментальні опори держави, і які межі її централізації, що забезпечать ефективність самої влади, близькість її до народу, його потреб, а також територіальну цілісність і суверенітет. Тобто ключове питання є співвідношення централізації і децентралізації управлінських функцій. Проте забезпечити це співвідношення неможливо лише законодавча.

Цей процес є тривалим і впливає на всі види відносин, що відбуваються в межах адміністративно-територіальних одиниць. Про це свідчить і міжнародна практика. Система управління в ній охоплює цілу багатоманітність структур, моделей, відносин, концепцій, функцій. Реформи влади, що відбуваються в багатьох розвинених країнах світу та Європи, характеризуються багатовекторністю підходів, які охоплюють місцеве управління: відносини між місцевими і центральними органами державної влади, різними рівнями місцевого і регіонального управління і самоврядування.

До загальної тенденції європейських реформ можна зарахувати створення сприятливих умов для розвитку органів місцевого самоврядування і, ті, які після отримання реальної влади стали найбільшим суб'єктом надання публічних послуг на місцевому рівні та головним партнером держави у з'ясування життєво необхідних питань для своїх громад. Такі підходи вплинули на розвиток структур громадянського суспільства та забезпечили достойний захист прав і свобод населення, якість життя на належному рівні. Ще один результат цих перетворень полягає в тому, що держави засвідчили свою спроможність до самообмеження, поступившись частиною повноважень і ресурсами на користь нижчих гілок влади.

Україна як складник міжнародної спільноти перебуває на етапі пошуку власного варіанта розподілу влади, заснованого на співробітництві та партнерстві. Україна вперше не зверху, а спільно з регіонами прагне оптимізувати владу та правила взаємодії.

Проте кризові явища, що розбалансували політичну систему, внутрішні і зовнішні виклики, суперечності, що накопичилися між суб'єктами влади за роки незалежності, обумовили необхідність модернізації системи державного управління, розподілу влади між центром і регіонами, органами місцевого самоврядування. Аналіз подій, який пов'язаний з цим процесом, свідчить, що це виявилось одним з найдискусійніших і найскладніших питань для законодавчої гілки влади, вітчизняної еліти. Воно стало справжнім випробуванням владних інституцій, політичних партій за всю двадцятичотирирічну історію.

Узагальнюючи причини, які зумовили потребу такого кардинального реформування в Україні, можна сформулювати цілі групи факторів.

Зокрема, до першої групи, автор зараховує сукупність внутрішніх проблем. Це неспроможність діючої системи управління задовольняти суспільні й колективні потреби людей, невідповідність існуючих адміністративно-територіальних структур потребам економічного, політичного і соціального стану держави. Найвищий ступінь самостійності місцевих структур, який вони набули при діючій системі, і ресурсна обмеженість, характер відносин, що сформувався між представницькими органами самоврядування і державними органами,

адміністративна і фінансова опіка з боку представників держави – усе це не сприяло формуванню спроможних територіальних громад і, як внаслідок, останні не змогли забезпечувати мешканцям ту кількість адміністративних і публічних послуг, які б задовольняли їхні потреби.

Друга група – зовнішні. Співпраця зі світовою спільнотою для пошуку конструктивних політичних і військових механізмів урегулювання конфлікту на Сході України, повернення анексованого Криму, справжній прорив дипломатії в європейському напрямку через підписання Угоди про Асоціацію з ЄС – це не тільки змінило ключові аспекти в зовнішній політиці, але й необхідність проведення змін на всіх рівнях управління.

Третя група – пов'язана з неефективністю самої політичної системи, яка не змогла забезпечити економічне вирівнювання адміністративно-територіальних одиниць, політичну стабільність. Політична еліта, відірвавшись на небезпечну відстань від власного народу, його потреб та інтересів, суттєво знизила життєвий рівень і соціальний захист людей. Якщо до вищезазначеного додати тотальну корупцію на кожному рівні управління, то стає очевидним, що держава як інститут політичної системи є вкрай розбалансованою і не може ефективно протистояти сучасним викликам, забезпечувати демократичні, правові, соціальні перетворення в суспільстві.

Четверта група факторів – пов'язана з довготривалою поляризацією інтересів центру і регіонів. Ці відносини давно потребували не косметичних перефарбувань, а рішучого перезавантаження на конституційних, політичних, економічних та адміністративних засадах. Вітчизняна практика, засвідчує, що центр використовував різноманітні засоби контролю та впливу на життя територіальних громад. Найбільш підконтрольними виявився – фінансовий і кадровий бік. Тому українська проблема розподілу влади вздовж вертикалі полягає не тільки в усуненні суперечностей, неузгодженостей і суперечностей між центром і регіонами, які гальмують поступальний рух держави, а й формування ефективно діючої моделі, яка насамперед необхідна для поновлення територіальної цілісності і стабільності.

І, нарешті, п'ята група. Сучасний стан економіки, активізація інститутів громадянського суспільства об'єктивно потребують адекватніших дій від територіальних утворень. Відомо, що спроможність органів місцевої влади напряму залежить від здатності їхніх структур, обсягу компетенції, якою вони володіють, і способів фінансування.

Варто зазначити, що закріплена модель унітарного устрою в Конституції України не носить завершеного характеру. Але Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», та «Про місцеві державні адміністрації» не заклали необхідні концептуальні підходи центру і регіонів, вітчизняної і місцевої еліт щодо розподілу влади. Залишилися не з'ясованими і ключові питання, які пов'язані з ідеєю захисту державного суверенітету, самостійності регіонів і місцевого самоврядування, меж, процедури і реалізації влади в цілому.

Це наслідок відсутності консенсусу впродовж тривалого часу між центром і регіонами. Центральні інституції та верхівка еліти не тільки не змогли сформулювати доленосні запитання: «між ким ділити?» (суб'єкти влади), «що ділити?» (об'єкти влади) і «як ділити?» (обсяг влади і процедура розмежування), але й

знайти відповіді на них. Конкретніше розглянемо перший складник цієї проблеми: «між ким ділити?». На нашу думку, вона передбачає визначення чітких рівнів, на яких розподіляється влада і її носії. Щодо останніх, то варто послатися на статтю 5 Конституції України, яка визначає суб'єктів влади в нашій державі: це багатонаціональний народ, який здійснює владу безпосередньо, через референдуми та вільні вибори, органи державної влади та місцеве самоврядування. Тож ділитися влада повинна саме між ними.

Наступне: «що ділити?» До них належать предмети відання між центром і регіонами, органами місцевого самоврядування і, ті які включають питання соціально-економічного розвитку громад, власності, природних ресурсів, фінанси тощо. Втілення в життя першого і другого завдань значною мірою залежить від того «як ділити?» і принципів, завдяки яким буде здійснюватися цей розподіл, правових засобів, які будуть застосовуватися.

Тому механізм розподілу влади потребує окремого з'ясування тлумачень понять «децентралізації» та похідних понять «компетенція» і «повноваження». Так, відповідно Великого тлумачного словника сучасної української мови, децентралізація це система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоврядування; скасування або послаблення централізації. У свою чергу, це поняття включає ступінь свободи, яку органи місцевого самоврядування отримують в унітарній державі. Конкретніше децентралізація включає обсяг компетенції, яку передає центр органам місцевого самоврядування, і ту ступінь незалежності в діяльності цих органів щодо центральної влади. Децентралізація пов'язана з «компетенцією», яка охоплює сукупність владних повноважень в окремих сферах (предметах відання), тоді як «повноваження» застосовуються до конкретного органу чи посадової особи як носіїв влади.

Сучасні підходи у зміні моделі влади об'єктивно потребували законодавчого забезпечення. Прийняті нормативно-правові акти заклали зміни для правового статусу адміністративно-територіальних одиниць. Це Закони України: «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про засади регіональної політики», «Про місцеві вибори»; Постанова Верховної Ради України: «Про план законодавчого забезпечення реформ в Україні»; розпорядження, постанови Кабінету Міністрів України та Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства.

Формування законодавчої бази проходило в гострій дискусії на всіх рівнях: центральному, регіональному, територіальних громад. Незважаючи на те, що до обговорення були залучені науковці, державні службовці, юристи, політологи, посадові особи, депутати, рівень інформованості населення виявився недостатнім. Відзеркаленням цього стала ситуація у Верховній Раді України 31 серпня 2015 року. Прийняття в першому читанні законопроекту «Про внесення змін до Конституції України» викликало неоднозначність серед народних депутатів і в суспільстві. Ця спроба стала однією з найдраматичніших сторінок в історії українського парламентаризму. І все тому, що влада продовжує бути закритою від власного народу. Відсутність консенсусу у вищому законодавчому органі влади, колуарність прийняття рішень, підкилимні домовленості, політична корупція, імітація люстрації, боротьби з корупцією в

усіх владних ешелонах, небажання, а подекуди невміння вести діалог з людьми – це лише айсберг проблеми, що проявилася на поверхні, тобто в залі Верховної Ради України та під її стінами. Причини залягають на глибинніших пластах відносин. Найгострішою виявилася дискусія навколо норм, що встановлюють особливий порядок на окупованій частині Луганської та Донецької областей.

У переліку нормативно-правових документів, важливим є Розпорядження Кабінету Міністрів від 1 квітня 2014 р. «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Зокрема, у ній визначено принципи, на яких повинна здійснюватися реформа: це добровільність, повсюдність, економічна ефективність, державна підтримка, а також окреслені умови її проведення. Щодо умов, то вони зводяться до такого: а) у складі територіальних громад не можуть бути інші громади; б) межі громад визначають за зовнішніми межами юрисдикції рад територіальних громад; в) враховуються чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної громади. Найважливішими нововведеннями можна вважати укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, оскільки малі (за територіями і чисельністю) громади, при існуючій системі фінансування не можуть забезпечувати населення, незалежно від місця проживання мешканців, набором послуг, відповідали б рівню загальнодержавних соціальних стандартів. А послуги згідно з умовами не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання.

Вводиться також трирівнева система адміністративно-територіального устрою: громада, район, регіони.

Започаткована реформа включає політичний та адміністративний складник. Якщо політична децентралізація розширює права людей на участь в житті держави і суспільства, то адміністративна – включає різні ступені впливу на місцеве життя через деконцентрацію. Вводяться інститути старости й префекта, принципово нова схема контролю центру за місцевим самоврядуванням. У цілому контроль стає більш правовим і зводиться до контрольної-наглядової функції. Представник держави має право звертатися до судових інстанцій, якщо прийняте рішення місцевих органів не відповідає чинному законодавству. Такі підходи вселяють надію, що контроль буде об'єктивнішим, ніж той, що існував дотепер.

Відповідно, місцеві органи набувають більшого обсягу компетенції в різних сферах діяльності, а також врегульовані найбільш важливі сфери діяльності органів – це фінансово-бюджетні. Нарешті, скасовується існуюча адміністративна та фінансова опіка (Закони України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 року та «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 року). До речі, практика свідчить, що вже в поточному 2015 році органи місцевого самоврядування відчули реальну користь, оскільки суттєво збільшився фінансовий складник. Це дало змогу провести ремонт доріг, навчальних закладів, дитячих садків, медичних установ, поліпшити соціальну інфраструктуру, замінити зношені комунікації.

Складовою частиною розпочатої децентралізації стали зміни у формуванні представницьких органів місцевого самоврядування. Закон України «Про місцеві

вибори» заклад відмінні підходи до місцевих виборів через відкриті списки.

Узагальнено основні напрямки децентралізації в Україні можна звести до такого:

- рівномірне розмежування повноважень і компетенцій між органами місцевого самоврядування різних рівнів, де найважливіші повноваження передаються на найближчий до людей рівень, де кожен з них має свої виключні повноваження;

- враховуючи, що конституційна модель організації державної влади не є оптимальною в умовах унітарної держави, оскільки державні адміністрації, окрім здійснення контрольної-наглядової функції, наділені ще і повноваженнями щодо управління відповідними територіями, тому нагальним завданням стало розмежування повноважень органів місцевого самоврядування і державної виконавчої гілки влади аби запобігти дублюванню їхніх функцій та повноважень. Ці місцеві гілки влади за нових умов повинні ставати партнерами і аж ніяк не перебувати в статусі конкурентів;

- формування ресурсної бази, яка необхідна для виконання повноважень на кожному рівні управління, а також упровадження гнучкішої системи фінансування, що збільшило кількість видів місцевих податків, які можна направляти на потреби громади;

- органи місцевого самоврядування, отримавши ширше коло повноважень повинні забезпечити і вищий ступінь відповідальності перед виборцями і державою. Відповідальність повинна бути наскрізно розподіленою між усіма суб'єктами управління з тим, щоб кожен суб'єкт управління: держава, регіон, територія, органи місцевого самоврядування – був відповідальним перед населенням за порушення законів і нанесення шкоди. Такий підхід забезпечує від неналежного здійснення влади й узурпації її на будь-якому рівні.

Можна тільки вітати, що наша держава попри всі труднощі, що супроводжують реформи, демонструє рішучі дії в напрямку їх реалізації. І якщо вони будуть здійснені на тих засадах, які визначені в нормативно-правових документах, то, поза будь-яким сумнівом, вони принесуть суспільству суттєві позитивні зрушення. До останніх можна зарахувати: а) реалізацію на практиці основоположного принципу управління, який використовується світовою спільнотою, це – принцип субсидіарності. Сутність його полягає в тому, що рівень управління, який найближчий до населення, повинен володіти всією повнотою повноважень, компетенцією та ресурсами, необхідними для найповнішого задоволення потреб людей. А кожен вищий рівень управління виконує ті завдання, які не можуть бути виконані на первинному рівні, або не відповідають їхній компетенції; б) створюються умови для гармонізації інтересів громад у межах району, області.

- політичні партії, нарешті, від лозунгів і декларацій своїх політичних доктрин можуть зосередитися на вирішенні конкретних місцевих справ;

- обласні та районні ради громад отримують власні виконавчі органи, на що постійно зверталась увага Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи, зокрема, ідеться про його Рекомендації №102 (2001) від 13.11.2001 року;

- враховуючи, що суб'єктами влади в Україні є народ, органи державної влади та органи місцевого

самоврядування, і ту обставину, що останні виявилися найслабкішою ланкою за силою впливу та спроможністю розв'язувати місцеві проблеми, саме децентралізація сприятиме збалансуванню повноважень і ресурсів, консенсусу між владою і суспільством, центром і регіонами.

Водночас, автор не виключає і певних ризиків, які можуть проявитися під час її проведення. Перший з них пов'язаний з низькою інформованістю населення щодо сутності реформ, що автоматично закладає їх слабку підтримку з боку населення, низький рівень легітимації тих, хто їх ініціював, недовіру до нових центрів влади.

Наступний. Поспішність, радикалізм, який був допущений при укрупненні громад, порушення принципу добровільності, підміна його на добровільно-примусовий, а в окремих випадках, відверто на примусовий – це також хибке підґрунтя для укрупнених адміністративних центрів.

Варто згадати, ще один ризик. Це введення інститутів старости (польська модель самоврядування) і префекта (французька модель влади). Практика засвідчує, що ці нововведення потребують чіткого розмежування повноважень між ними та радами громад, формування дієвої системи стримувань і противаг, яка не дозволить користуватися чужими повноваженнями, а значить – незаконною владою, виключить дублювання функцій, протистояння, яке існує до нині.

Четвертий ризик – пов'язаний з відсутністю професійних кадрів, які були б готові протистояти сучасним викликам. Тому усунення з реформістського середовища консервативної частини чиновників, які латентно стримують ці реформи, є нагальним завданням. А оновленню місцевої еліти, пошуку молоді талановитої молоді, яка б професійно була готова до роботи в нових умовах реформування, повинні сприяти місцеві вибори в жовтні 2015 року.

До речі, до підготовки кадрів активно повинні долучитись вищі навчальні заклади України. Сучасний управлінець місцевого рівня – це менеджер у повному розумінні цього слова, який повинен володіти всією сукупністю знань для ведення управлінської діяльності, уміти захищати інтереси, права громад і їх мешканців. Чиновник, який був причетний до корупційних схем і «відкатів» – це вже вчорашня історія. Абсолютно новим напрямком підготовки кадрів для місцевого самоврядування має бути підготовка волонтерів.

Це далеко не повний перелік можливих ризиків. Але при виконанні всього комплексу заходів децентралізація може створити умови, коли більшість ризиків можна мінімізувати.

Висновки. Україна переживає найдраматичніші часи своєї незалежної історії. Започаткована реформа на засадах децентралізації публічної влади в цілому сприяє поліпшити інституційної структури країни, надавши територіальним колективам значно більше самостійності і повноважень ніж ті, що вони мали дотепер, збалансуванню інтересів громад у межах району, області. Реформою закладаються підвалини до активного життя мешканців у межах своїх територіальних колективів, трансформується свідомість, ментальність пересічного українця, встановлюється консенсус між владою і суспільством, центром і регіонами.

Водночас адміністративна реформа має супроводжуватися відкритістю, гласністю і не кількісними показниками укрупнених адміністративно-територіальних одиниць, а якістю тих позитивних

зрушень на кожному рівні управління і в невіддаленій перспективі, а в реальному вимірі.

Пам'ятаючи, що зміни, які розпочалися, не виключають прорахунки, які варто не тільки виявляти, але й оперативно долати. На нашу думку, укрупнені громади отримують можливість розвивати різноманітне міжгромадівське співробітництво у межах асоціацій, а регіони розширити на міжрегіональному рівні з метою формування конкурентоспроможних територій, розвитку міжбюджетних відносин і конструктивного діалогу з представниками бізнесу, підприємцями, усіма зацікавленими сторонами.

Для захисту прав мешканців щодо участі у справах органу місцевого самоврядування доцільно ввести інститут місцевого омбудсмена.

Однак чи дасть реформа піднятися на новий рівень розвитку державі, протистояти викликам, чи об'єднає розбурхане суспільство – це питання часу. Усе залежатиме від, політичної волі центру, еліти, яка не тільки здатна декларувати ідеї щодо вдосконалення територіальної організації влади, але й доводити їх до логічного завершення.

У суспільства все-таки залишається, хоч і крихка, але ж надія на те, що вітчизняна еліта не забуде прорахунків минулих реформ і проведення нинішньої здійснюватиметься ефективнішими політичними й правовими механізмами на засадах децентралізації, субсидіарності, деконцентрації з урахуванням українських реалій.

Список використаних джерел

1. Малиновський В. Я. Концептуальні засади трансформації територіальної організації влади України: регіональний та місцевий рівні: автореф. ... доктора політ. наук. – К., 2011. – 36 с.
2. Ізха М. М. Система регіонального управління: світовий досвід та Україна: автореф. ... доктора політ. наук. – К., 2011. – 36 с.
3. Матвієнко А. С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні: автореф. ... канд. політ. наук. – К., 2010. – 20 с.
4. Врублевський О. С. Співробітництво територіальних громад (бібліотечка місцевого самоврядування) / Олександр Врублевський. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2014. – 56 с.

References

1. Malynovs'kyi V. Ya. Kontseptual'ni zasady transformatsiyi terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady Ukrainy: rehional'nyy ta mistsevyi rivni: avtoref. ... doktora polit. nauk. – K., 2011. – 36 s.
2. Izha M. M. Systema rehional'noho upravlinnya: svitovyy dosvid ta Ukrayina: avtoref. ... doktora polit. nauk. – K., 2011. – 36 s.
3. Matviyenko A. S. Polityko-pravovi zasady detsentralizatsiyi vlady v konteksti administratyvnoyi reformy v Ukraini: avtoref. ... kand. polit. nauk. – K., 2010. – 20 s.
4. Vrublevs'kyi O. S. Spivrobitnytstvo terytorial'nykh hromad (bibliotekha mistsevoho samovryaduvannya) / Oleksandr Vrublevs'kyi. – K.: IKTs «Lehal'nyy status», 2014. – 56 s.

Nekryach A. I., Doctor of Political Sciences, Professor of international relations and foreign policy, Kyiv International University (Ukraine, Kyiv), aluna46@ukr.net

Decentralization as a new paradigm of modernization of public administration in Ukraine

This article considers how the transformation of territorial organization of power in Ukraine in the context of administrative-territorial reform and its important component – decentralization focuses on the need to share power in a unitary state, its positive consequences and possible risks. It is noted that in the present situation (ARC annexation, occupation of territory in eastern Ukraine, hybrid warfare with neighboring countries – Russia) who have made significant adjustments in domestic and foreign policy of the Ukrainian state, requires systemic change and comprehensive restructuring of the public authorities.

Keywords: administrative reform, decentralization, local government, political system, local authorities, risks, deconcentration, subsidiarity.

Некряч А. И., доктор политических наук, профессор кафедры международных отношений и внешней политики, Киевский международный университет (Украина, Киев), aluna46@ukr.net
Децентрализация как новая парадигма модернизации публичной власти в Украине

Рассматриваются пути трансформации территориального устройства власти в Украине в контексте административной реформы и ее составляющей части – децентрализации, акцентируется внимание на положительных ее сторонах и возможных рисках. Отмечается, что сложившиеся условия (аннексия Автономной Республики Крым, оккупация части территории Восточной Украины, гибридная война с соседним государством – Россией) внесли существенные изменения во внутреннюю и внешнюю политику украинского государства, и проведения системных преобразований публичной власти.

Ключевые слова: административная реформа, децентрализация, местное самоуправление, политическая система, местная власть, риски, децентрализация, субсидиарность.

* * *

УДК 327

Боринська О.Л.,

кандидат політичних наук, доцент кафедри міжнародних відносин та міжнародної інформації, Міжрегіональна Академія управління персоналом (Україна, Київ), olga.borynska@gmail.com

АВТОРИТАРИЗМ У БІЛОРУСІ: ШАНС НА ЛЕГІТИМІЗАЦІЮ

Аналізуються політичні трансформації у Білорусі, прослідковується шлях держави від демократичного до авторитарного політичного режиму. Визначається геополітичне становище Білорусі, спроби формування власної політики відповідно до сьогоденних реалій. Білорусь має безпрецедентну можливість змінити свою геополітичну позицію: військова агресія РФ в Україні дає можливість Білорусі вийти за межі «ексклюзивного партнерства» з РФ, переорієнтуватись на країни Європейського Союзу та США. Така зміна на зовнішньополітичній арені може не лише зняти економічні санкції та політичні обмеження з Білорусі, але і певною мірою легітимізувати існуючий політичний режим.

Ключові слова: держава Білорусь, зовнішня політика, трансформаційні процеси, авторитарний режим, санкції, Україна, Європейський Союз.

Прес-секретар міністерства закордонних справ Білорусі Д. Мирончик у вересні 2015 р. заявив про сподівання на те, що країни Європейського Союзу найближчим часом нарешті скасують санкції та обмеження відносно його батьківщини [7]. Підставою для такої оптимістичної заяви міністерства безперечно є, оскільки справа, звісно ж, не у тому, що санкції були «контпродуктивні» та «безперспективні», а у зміні геополітичних реалій, тобто у військовій агресії РФ проти України і реакції ЄС та США відносно цих подій.

Нормалізація відносин держав Європейського Союзу та Білорусі є беззаперечним успіхом для останньої. Отже, цікаво на наш погляд, прослідкувати, як із практично «зразкової» радянської республіки, Білорусь стала демократичною, потім – авторитарною державою, на яку поширились санкції ЄС та США, і сьогоднішню Білорусь. А також, відповідно, проаналізувати, які перспективи у новій геополітичній ситуації відкриваються для сусідньої держави і які стосунки з Україною ймовірно найближчим часом.

Розпад Радянського Союзу призвів до проголошення цілого ряду незалежних держав, при чому всі вони обирали шляхом свого розвитку – демократію як форму політичного правління. Кожна держава, принаймні декларативно, оголошувала лібералізацію, обіцяла сприяти розбудові громадянського суспільства, а політичні вибори проводити прозоро і чесно – усі ці позиції мали б забезпечити ефективну трансформацію політичної системи.

Звичайно ж реалії політичного життя виявились далекими від бажаних або проголошених. Так звані «виключення з правил» можуть слугувати Прибалтійські Республіки СРСР (Латвія, Литва, Естонія), які одразу ж були зорієнтовані на політичну модель Західної Європи, більшість громадян поділяли західноєвропейські цінності, відповідно, основний вектор зовнішньої політики (і його послідовна реалізація) не викликали сумнівів – на сьогоднішній день (з 2004 р.) ці держави є членами Європейського Союзу та Організації Північноатлантичного договору. Усі інші пострадянські республіки продемонстрували цілий ряд можливих варіацій на тему політичних трансформацій: одними із найсуперечливіших, на наш погляд, є білоруські політичні трансформації.

Досить високий рівень життя і найменш корумповані чиновники – такою була Білорусь на момент розпаду Радянського Союзу. Економічний розвиток на початку дев'яностих мало чим відрізнявся від українського, тоді як політичні вибори, і зміна влади, відповідно, різнилися суттєво.

Політичні трансформації, вибори, виборчі процеси, встановлення авторитарного режиму, геополітичне становище Білорусі – ці теми цікавлять чимало науковців та аналітиків, серед них Антановіч Н., Чернов В., Кордун О., Карбалевич В., Грінкевич О., Чердніченко О., Бондаренко К., Смалянчук А., Розанов А., та інші. На сьогодні існує чимало ґрунтовних публікацій, присвячених перетворенням у білоруському суспільстві, проте бракує узагальненого системного аналізу подій, що привели Білорусь від демократії до авторитарного режиму.

Існування незалежної держави розпочалося з того, що Верховна Рада Радянської Білорусі ухвалила Декларацію про державний суверенітет – це відбулось 27 липня 1990 р. Путч у Москві (серпень 1991 р.) прискорив розпад Радянського Союзу і, відповідно, 27 серпня 1991 р. Верховна Рада Білорусі проголосувала за надання Декларації статусу конституційного закону. На той час політичним лідером держави був С. Шушкевич (голова Верховної Ради Республіки Білорусь), який разом з Л. Кравчуком і Б. Єльцином став учасником зустрічі у Біловезькій пущі, де вони прийняли рішення і про ліквідацію Радянського союзу і про створення Співдружності Незалежних Держав (7-8 грудня 1991 р.).

С. Шушкевича важко назвати очікуваним політичним лідером для білорусів, оскільки перші ж президентські вибори він програв О. Лукашенку, але варто відзначити, що, на відміну від останнього, С. Шушкевич дав можливість пройти цим виборам достатньо демократично, чого у подальшому політичному житті Білорусі більше не траплялось. Прагнення до змін охопило білоруське суспільство, оскільки, з одного боку радянська номенклатура не справлялась з економічними проблемами а з іншого – не могла запропонувати суспільству нових цінностей та нової мети.

Президентські вибори 10 липня 1994 р. були названі «народною революцією» – це означення завдячує журналістам, які висвітлювали як виборчі перегони, які виявились досить яскравими і неочікуваними, так і явку виборців, та результат голосування. Особливістю білоруського варіанту було те, що переміг кандидат, який виступив як проти старого режиму і свавілля радянської номенклатури, так і проти ринкових перетворень.