ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ КЛАСИЧНИЙ ПРИВАТНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису

МАНУІЛОВА Катерина Віталіївна

УДК 342.2:342.5(477)(043.5)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

КОНЦЕПЦІЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКІЙ ТРАДИЦІЇ УКРАЇНИ

Спеціальність 25.00.04 - місцеве самоврядування Державне управління

Подається на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління.

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

Мануілова К. В.

Науковий консультант - Саханєнко Сергій Єгорович, доктор наук з державного управління, професор

Запоріжжя - 2018

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ 25

[ВСТУП 27](#bookmark5)

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТРАДИЦІЙ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ 38

1. Традиції децентралізації публічної влади: аналітичний огляд наукового доробку 38
2. Концепт «децентралізація» у політико-управлінському дискурсі 57
3. Адаптування традицій децентралізації публічної влади до сучасного

українського контексту 68

Висновки до першого розділу 88

Список використаних джерел до першого розділу 93

РОЗДІЛ 2. МЕТОДОЛОГІЧНА СУТНІСТЬ ТРАДИЦІЙ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ 112

1. Децентралізація публічної влади в системі місцевого самоврядування 112
2. [Зміст і класифікація децентралізації публічної влади 133](#bookmark7)
3. Понятійно-концептуальні підходи до дефініції «традиції публічної

влади» 162

[Висновки до другого розділу 188](#bookmark8)

[Список використаних джерел до другого розділу 194](#bookmark9)

РОЗДІЛ 3. ВИТОКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ 216

* 1. Передумови становлення європейської традиції децентралізації публічної влади 216
  2. [Засади децентралізації публічної влади європейських країн: історична ретроспектива 241](#bookmark10)
  3. Традиції та новації децентралізації публічної влади держав Європи: досвід і можливості використання в Україні 267

Висновки о третього розділу 292

[Список використаних джерел до третього розділу 295](#bookmark11)

РОЗДІЛ 4. ЗАРОДЖЕННЯ ОЗНАК ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ 315

1. Виникнення та ґенеза традицій децентралізації публічної влади на українських землях 315
2. Вітчизняні традиції політичної й адміністративної децентралізації публічної влади 337
3. Становлення сучасної нормативно-правової бази української

децентралізації 363

[Висновки до четвертого розділу 387](#bookmark13)

[Список використаних джерел до четвертого розділу 390](#bookmark14)

РОЗДІЛ 5. ФОРМУВАННЯ ЗАСАД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ 412

1. Соціально-економічне значення та політико-правові основи децентралізації публічної влади для України 412
2. [Успіхи та прорахунки децентралізації публічної влади України: поточні підсумки 437](#bookmark16)
3. Рекомендації щодо застосування традицій децентралізації публічної

влади 455

[Висновки до п’ятого розділу 467](#bookmark17)

[Список використаних джерел до п’ятого розділу 472](#bookmark18)

[ВИСНОВКИ 489](#bookmark19)

[ДОДАТКИ 497](#bookmark20)

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АТО - адміністративно-територіальна одиниця.

ВКЛ - Велике князівство Литовське.

ВР - Верховна Рада України.

ГО - громадські організації.

ЄЕК - Європейська економічна комісія ООН.

ЄС - Європейський Союз.

ЖКГ - житлово-комунальне господарство.

ЗМІ - засіб масової інформації.

ЗУ - закон України.

ІЛР - індекс людського розвитку.

ІСД - інститут стратегічних досліджень.

КНР - Китайська Народна Республіка.

МВФ - Міжнародний валютний фонд.

Мінрегіон - Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово- комунального господарства України.

ОАСР - Організація економічної співпраці та розвитку.

ОБСЄ - Організація Безпеки і Співпраці Європи.

ОМС - органи місцевого самоврядування.

ООН - Організація Об’єднаних Націй.

ОСН - орган самоорганізації населення.

ОТГ - об’єднані територіальні громади.

ПАРЄ - Парламентська асамблея Ради Європи.

ПРООН - Програма розвитку Організації Об’єднаних Націй.

СРСР - Союз Радянських Соціалістичних Республік.

УРСР- Українська Радянська Соціалістична Республіка.

ЦВК - Центральний виконавчий комітет.

ЦДАВО України - Центральний державний архів вищих органів влади та управління, м. Київ.

ЮНЕСКО (англ. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO) - Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури.

ВСТУП

Актуальність теми. Майже три десятиліття в Україні триває соціально-політична криза, яку можна певним чином зарахувати до системної кризи пострадянської української моделі державності. Для останньої характерно функціонування неефективного управління в державі; щорічне зростання внутрішнього та зовнішнього боргу; високий рівень корупції в країні - все це негативно впливає на подальший соціально- економічний розвиток держави.

Негативним наслідком радянського минулого, що дістався Україні в спадок, є надмірна централізація влади. Остання «законсервувала» застосування уніфікованих методів в управлінні регіонами, які не враховують соціально-економічних, політичних, культурних, етнічних, історичних, мовних й інших особливостей розвитку окремих регіонів. Ознаками надмірної централізації влади також є низька якість і недостатнє фінансування соціальних благ, що надаються на місцевому рівні (дошкільне виховання, початкова та середня освіта, охорона здоров’я, житлово- комунальні послуги); неможливість реалізації стратегічного підходу до вирішення питань власного господарського розвитку. Постає загроза неефективного витрачання коштів держави. Одним із напрямів вирішення окреслених проблем має стати децентралізація публічної влади.

Численні соціологічні опитування засвідчили, що більшість українських громадян розчарувалися в чинній владі й не довіряють їй. Тому серед українського населення вельми популярне устремління вирішувати проблеми не в межах демократичного процесу, а через тиск на уряд через «майдан». Так, учасники майдану кінця 2013 р. - початку 2014 р. протестували, передусім, проти корупції в державі, свавілля правоохоронних органів та виступали на підтримку європейського вектора зовнішньополітичного курсу України. Проте, повного перевантаження політичної влади й економічної системи України так і не було реалізовано. Майдан кінця 2013 р. - початку 2014 р. не лише не приніс Україні політичної й соціальної стабільності, а ще більше загострив низку невирішених економічних, політичних, соціальних, культурних, мовних та інших проблем. Як наслідок, Україна втратила Крим, триває багаторічне воєнне протистояння на Донбасі - все це призвело до значного погіршення соціально-економічного становища в нашій державі, а також до розгортання та загострення політичного конфлікту в українському суспільстві, руйнації економіки, деградації всіх органів публічної влади. Нинішній стан нашої країни потребує термінового реформування та внесення суттєвих змін, спрямованих на створення відкритої та прозорої системи органів публічної влади. Основою масштабних перетворень має стати реформа децентралізації публічної влади, яка передбачає перерозподіл повноважень і функцій між різними гілками влади.

На нагальній необхідності запровадження реформи децентралізації влади наголошують чимало політологів, державознавців, юристів, а також вітчизняні політики та громадські діячі.

Як засвідчив досвід децентралізованих європейських країн, успішне запровадження реформи з децентралізації влади, по-перше, значно зменшить руйнівні наслідки кризових явищ і дозволить вирішити найгостріші проблеми в українському суспільстві. По-друге, децентралізація публічної влади покликана реалізувати низку стратегічних завдань, поставлених перед українською державою. До останніх належать подальша розбудова демократичної держави та реалізація євро інтеграційного курсу.

Актуальність обраної теми дисертаційної роботи посилюється й тією обставиною, що Україна обрала зовнішньополітичний курс на інтеграцію до європейської спільноти, а це не можливе без реформування вітчизняних органів публічної влади. Усе це зумовлює потребу в подальшому осмисленні й узагальненні питань, пов’язаних зі становленням традицій функціонування децентралізованих органів влади в нашій країні в різні історичні періоди; дослідженні різноманітних політико-правових конструкцій децентралізації публічної влади, що існували в європейському та вітчизняному суспільствах на різних етапах історичного розвитку; здійсненні науково-теоретичного осмислення традицій децентралізації публічної влади, сформованих у провідних європейських демократичних країнах і на українських землях упродовж століть.

В основу дослідження покладено наукові здобутки вітчизняних і зарубіжних дослідників, які розробляли теоретико-методологічні питання, пов’язані з децентралізацією публічної влади в цілому й в Україні зокрема. Використано наукові розвідки представників різних наукових шкіл і напрямів, які розкрили окремі аспекти децентралізації публічної влади та розвиток місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади. Так, процеси централізації та децентралізації в державному управлінні аналізували В. Авер’янов, В. Алексєєв, І. Грицяк, Л. Дорофєєва, Т. Забейворота, Г. Колесникова, Р. Колишко, А. Колодій, К. Ліньов, І. Ляпін, В. Мамонова, Н. Мєдвєдєва, О. Мизникова, Г. Мінцберг, Ю. Наврузов, П. Надолішний, Дж. Неліс, Н. Нижник, В. Огаренко, Г. Райт, Р. Рибіков, Д. Рондинеллі, С. Чима, А. Трачук та ін. Осмислення процесу децентралізації влади з позицій регіонального управління подано в працях таких учених, як: Т. Безверхнюк, З. Варналій, М. Долішній, В. Кампо, В. Копєйчиков,

1. Колтун, А. Лелеченко, А. Матвієнко, А. Мацнєва, Ю. Харбіха та ін.

Особливості функціонування місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні досліджували П. Ворона, Р. Гришко,

1. Давтян, Т. Кравченко, В. Куйбіда, Р. Плющ, С. Саханєнко та ін. Проблему соціального значення політики децентралізації опосередковано досліджено в працях М. Буника, А. Колодія, А. Ліпенцева, О. Музичука, А. Чемериса та В. Ципука, П. Шевчука та ін.

Аналіз наукової літератури свідчить, що, попри значні наукові досягнення згаданих авторів і достатньо велику кількість публікацій, присвячених різним аспектам місцевого самоврядування, державного управління, традицій, децентралізації, питання традиції децентралізації публічної влади України ґрунтовно не досліджено у вітчизняній науці державного управління. Поза увагою фахівців залишилися теоретичне осмислення та узагальнення передумов становлення європейської традиції децентралізації публічної влади; з’ясування особливостей зародження й існування засад децентралізації влади на українських землях, визначення позитивних і негативних рис української децентралізованої публічної влади, що були притаманні органам публічної влади в різні історичні періоди. Останнє є принципово важливим для подальшого успішного впровадження комплексу реформ із децентралізації публічної влади сьогодні. Усе зазначене зумовило вибір теми дисертації, її мету та завдання.

Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано на кафедрі публічного управління та регіоналістики Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України в межах науково- дослідної роботи «Механізми горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади» (державний реєстраційний номер 0115U001261). Особистий внесок здобувача полягає в розробці на основі закордонного досвіду та врахування традицій децентралізації публічної влади рекомендацій щодо оптимізації функціонування органів публічної влади України. Дисертантка брала участь у виконанні:

* науково-дослідної роботи «Механізми горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади», як виконавець підрозділу 3.3 (номер державної реєстрації 0115U001261, довідка про участь у науково-дослідній роботі № 2-н від 06.04.2015);
* науково-дослідної роботи «Механізми горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади», як виконавець підрозділу 1.4 (номер державної реєстрації 0115U001261, довідка про участь у науково-дослідній роботі № 2-н від 19.02.2016);
* науково-дослідної роботи «Багаторівневе управління (multilevel governance) регіональним розвитком в контексті модернізації публічної влади в Україні», як виконавець підрозділів 1.1 та 3.1 (номер державної реєстрації 0117U004394, довідка про участь у науково-дослідній роботі № 2-н від 14.02.2017);
* науково-дослідної госпрозрахункової теми «Формування та вдосконалення механізму сталого розвитку економічних систем» наукового журналу «Економіка і фінанси» м. Дніпро, як співвиконавець (державний реєстраційний номер 0114U006192, довідка про участь у науково-дослідній роботі № 116 від 20.12.2017).

Мета і завдання дослідження. *Мета дослідження* полягає в обґрунтуванні концепції децентралізації публічної влади в політико- управлінській традиції України.

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі *завдання:*

* поглибити теоретико-методологічні засади дослідження феномену традицій у процесі функціонування публічної влади;
* розкрити концепти «децентралізація» та «централізація», їх впливи на вітчизняну політико-управлінську традицію;
* визначити передумови й особливості розвитку європейської традиції децентралізації публічної влади;
* дослідити процеси децентралізації влади на українських землях в історичній ретроспективі;
* показати особливості формування засад проведення децентралізації публічної влади в сучасній Україні;
* проаналізувати сучасний стан реалізації політики децентралізації влади в Україні та її наслідки;
* визначити подальші перспективи децентралізації влади;

- надати рекомендації щодо вдосконалення системи врядування в Україні на основі традиції децентралізації.

*Об’єкт дослідження* - явище децентралізації влади в контексті процесів політико-управлінській традиції України.

*Предмет дослідження* - обґрунтування теоретико-методологічних засад децентралізації публічної влади в політико-управлінській традиції України).

Методи дослідження. У ході дослідження використано загальнонаукові й спеціальні методи: *єдності історичного та логічного* - для теоретичного осмислення й ретроспективного аналізу витоків ознак децентралізації публічної влади; *структурно-функціонального аналізу* - для дослідження явища децентралізації та процесів становлення політико- управлінських традицій України; *аналогії й порівняння* - для з’ясування повноважень і особливостей діяльності децентралізованих органів публічної влади; *абстрагування та узагальнення* - для визначення змістовних характеристик понять «децентралізація», «централізація», «традиції публічної влади»; *діалектичний* - для дослідження розвитку й взаємозв’язку різних суб’єктів публічної влади; *соціологічного опитування та статистичного аналізу* - для виявлення кількісних параметрів функціонування децентралізованих органів публічної влади в Україні; *аналізу та синтезу, індукції й дедукції тощо* - для дослідження окремих процесів; *методи моделювання та прогнозування* - під час розробки рекомендацій щодо оптимізації сучасних вітчизняних органів публічної влади України з урахуванням національних традицій і надбань найбільш децентралізованих та найбільш розвинутих держав світу, а також для окреслення й обґрунтування шляхів розвитку децентралізованих органів влади України. Для розгляду органів публічної влади як багаторівневої системи використано системний підхід.

*Теоретичною та емпіричною базою дослідження* є наукові розвідки вітчизняних та зарубіжних учених, присвячені дослідженню традицій, місцевому самоврядуванню, публічним органам влади, децентралізації, централізації, довідкова література, дані соціологічних опитувань, рейтинги держав світу за індексами.

*Нормативну основу дослідження* становлять Конституція України, закони України, укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правові акти інших держав і міжнародні нормативно-правові акти.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в теоретичному обґрунтуванні традицій децентралізації публічної влади, розробці практичних рекомендацій щодо вдосконалення програми реформ децентралізації влади з урахуванням вітчизняних традицій децентралізації публічної влади України й конкретизується в таких положеннях:

*вперше:*

* сформовано підхід до дослідження процесів децентралізації через призму врахування історичних, соціально-економічних та управлінських традицій, закріплений у матриці наукового пошуку: виявлення традицій методами статичного, динамічного аналізу; їх класифікація згідно з цивілізаційним, історико-генетичним, філософським, культурологічним баченням; сегрегація щодо перспектив подальшого застосування;
* на основі використання історичного підходу визначено сутність традицій децентралізації в Україні в контексті їх розгляду як спадщини в системі самоврядних практик в різні історичні періоди, закріплених у вигляді архетипів самоорганізації;
* обґрунтовано періодизацію процесів децентралізації в Україні, що дало змогу визначити конкретно-історичні моделі та організаційні форми, яких набувала традиція децентралізації в Україні; виявити чинники стійкості традиції децентралізації, що зумовлені не стільки й не тільки часовими параметрами, скільки ціннісним потенціалом, а також особливості прояву процесів децентралізації, задані конкретно-історичним етапом розвитку суспільства;

*удосконалено:*

* концепцію децентралізації публічної влади в політико-управлінській традиції України, яка полягає в кардинальних змінах в управлінні на всіх рівнях публічної влади, реалізації принципу децентралізації та конкурентності на основі історичних, культурних, соціально-економічних традицій регіону та держави загалом;
* напрями та шляхи удосконалення системи публічної влади в Україні на основі традиції децентралізації, а саме: забезпечення місцевого самоврядування України основними управлінськими функціями (організація діяльності, координування, регулювання, мотивація, контроль, урахування діяльності, а також прийняття рішень); посилення в процесі децентралізації громадськості й структурних елементів місцевого самоврядування; відображення деконцентрації та децентралізації в системі виконавчої влади; урахування органами публічної влади особливостей історичних традицій регіонів України.
* понятійно-категоріальний апарат науки державного управління в аспекті досліджуваної наукової проблеми, зокрема уточнено та сформульовано авторське визначення поняття «традиції публічної влади», що запропоновано розглядати в контексті збережених (успадкованих) певних порядків, які склались історично. Суспільство позитивно сприймає ці порядки й оберігає їх, влада застосовує їх для обґрунтування своєї наступності та стабільності;
* теоретичні підходи до ідентифікації європейських і вітчизняних традицій децентралізації публічної влади на основі економічних, політичних, адміністративно-територіальних критеріїв (чинників), за допомогою яких можна визначити ознаки децентралізації публічної влади в різних країнах у різні періоди;

*набули подальшого розвитку:*

* підходи до дослідження й адаптації традицій децентралізації публічної влади як основи реформування вітчизняних органів публічної влади в напряму забезпечення врахування місцевих особливостей побудови взаємин;
* дослідження витоків європейської та вітчизняної традиції публічної влади, що дало змогу визначити позитивні й негативні наслідки децентралізації влади, її досягнення, проблеми та ризики;
* узагальнення зарубіжного досвіду застосування традицій децентралізації публічної влади, що визначає ефективність, життєздатність і доцільність урахування вітчизняних традицій децентралізації публічної влади при створенні децентралізованої публічної влади.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що основні ідеї та висновки дисертації доведено до конкретних положень і рекомендацій; вони розширюють наукові уявлення про традиції публічної влади України та інших держав світу, можуть бути корисними в подальших дослідженнях, пов’язаних з організацією й діяльністю місцевого самоврядування в умовах децентралізації.

Результати дослідження можуть бути використані під час подальшої розробки, уточнення та реалізації реформи з децентралізації влади суб’єктами місцевого самоврядування й іншими органами публічної влади для забезпечення ефективної роботи зазначених органів влади; створення сприятливих умов для активної участі громадського суспільства в процесах розробки, прийняття й реалізації управлінських рішень, контролю за їх виконанням; поглиблення демократії та прозорості в діяльності управлінських структур.

Запропоновані та сформульовані пропозиції, рекомендації, висновки впроваджено в діяльність:

* тематичного короткострокового семінару «Система та впровадження органів місцевого самоврядування та державного управління на регіональному рівні» з підвищення кваліфікації посадових осіб виконавчих органів Одеської міської ради (01/13/332 від 29.05.2018);
* Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень (08/19/51 від 18.06.2018);
* Центру розвитку місцевого самоврядування Одеського відокремленого підрозділу (22/17/12 від 18.06.2018);
* ДЗ «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського» (2581/20-05 від 12.06.2018).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота є самостійною науковою працею, вона містить отримані автором особисто результати в галузі науки державного управління. Особистий внесок автора у спільні наукові праці конкретизовано в списку публікацій за темою дисертації.

У докторській дисертації не використовувались матеріали кандидатської дисертації автора.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дослідження доповідались та обговорювались на наукових і науково-практичних заходах різного рівня, зокрема:

* *міжнародних:* «Публічне управління: стратегія реформ 2020»

(м. Харків, 2015 р.); «Державне управління в Україні: історія

державотворення, виклики та перспективи» (м. Одеса, 2015, 2016, 2017, 2018 рр.); «Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика» (м. Запоріжжя, 2014 р.); «Актуальні проблеми сучасності» (м. Кисловодськ, 2015 р.); «Тенденції та перспективи розвитку науки і освіти в умовах глобалізації» (м. Переяслав-Хмельницький, 2016 р.); «Інноваційний розвиток науки нового тисячоліття» (м. Ужгород, 2017 р.);

* *всеукраїнських:* «Шості Богданівські читання» (м. Черкаси, 2011 р.); «Первомайські читання» (м. Первомайськ, 2013 р.); «Державна політика щодо

місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи» (м. Херсон, 2014 р.); «Державне управління в контексті адміністративної реформи» (м. Маріуполь, 2015 р.); «Сучасні соціально-гуманітарні дискурси» (м. Дніпропетровськ, 2015 р.); «Соціально-економічний розвиток регіонів в умовах децентралізації: цілі, механізми, інструменти» (м. Одеса, 2015 р.); «Організаційно-правові аспекти публічного управління в Україні» (м. Полтава, 2016 р.); «Державне і муніципальне управління: теорія, методологія,

практика» (м. Запоріжжя, 2017, 2018 рр.); «Кафедра Жана Моне «Аналіз та застосування європейського досвіду демократії та належного врядування в Україні» (м. Маріуполь, 2018 р.).

Публікації. Основні положення та результати дослідження викладено в 54 наукових працях, з них: 1 - одноосібна монографія (15,7 авт. арк.), 1 - розділ у монографії (1,4 авт. арк.), 26 - статті в наукових фахових виданнях, зокрема 4 - в електронних журналах; 3 - статті в наукових фахових виданнях України та інших держав, що включені до міжнародних наукометричних баз, 22 - статті в збірниках матеріалів конференцій, 4 - статті в інших виданнях. Загальний обсяг публікацій становить 35,3 авт. арк.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі списку умовних скорочень, вступу, п’ятьох розділів, які містять п’ятнадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і дванадцяти додатків. Повний обсяг роботи становить 525 сторінок, з них основний текст - 368 сторінок. Список використаних джерел включає: до розділу 1 - 143 найменувань, до розділу 2 - 195, до розділу 3 - 173, до розділу 4 - 177, до розділу 5 - 130 найменувань. У роботі подано 16 таблиць, 6 рисунків.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення актуальної проблеми в галузі науки державного управління щодо врахування й застосування традицій децентралізації публічної влади України. Результати, отримані в процесі дослідження, дають підстави сформулювати такі висновки та пропозиції.

1. Розгляд й узагальнення теоретико-методологічної сутності традицій у процесі функціонування публічної влади дали змогу встановити таке:

Поняття «традиції» не піддається однозначній інтерпретації через свою складність та багатогранність.

Традиції справляють значний вплив на розвиток держави; дають уявлення про народ; зберігають інформацію; є засобом подолання кризи; виконують функції захисту від непродуманих новацій, реалізація яких призводить до руйнівних наслідків, допомагають визначити самосвідомість народу та закріплюють в ній політичні норми; визначають суспільні настрої та поточну політичну ситуацію в певну історичну добу тощо.

Людське суспільство з давніх-давен застосовувало в управлінні державою традиції, тому в роботі розглянуто політичні, історичні, правові, місцеві та національні традиції влади. дають уявлення про народ;

Уперше теоретичне осмислення категорії «традиції» здійснено в добу античності. Мислителі Відродження виступили проти збереження середньовічних схоластичних традицій у суспільно-політичному житті та наполягали на відродженні античних. У період Реставрації виник традиціоналізм, пов’язаний із консервативним римо-католицьким богослов’ям. Періоду ХІХ-ХХІ ст. притаманний міждисциплінарний характер дослідження терміна «традиція».

Підкреслено, що прикладом вдалого врахування традицій під час проведення реформи з децентралізації публічної влади є Швейцарія. З’ясовано, що спроби скопіювати модель децентралізованої публічної влади, не беручи до уваги традиції держави, закінчуються руйнацією власних владних структур. Тому під час реформування публічної влади України потрібно враховувати: соціально-економічну, політичну ситуацію в країні, досвід інших держав і традиції, що складались упродовж століть на території держави.

Запропоновано авторське бачення щодо врахування та адаптування традицій децентралізації публічної влади при створенні вітчизняної децентралізованої публічної влади. Під час адаптування традицій децентралізації публічної влади України потрібно запобігати відродженню негативних традицій децентралізації публічної влади, що існували в минулому нашої держави. Зокрема, такі застарілі недемократичні та негуманні традиції функціонування публічних органів влади, як обмеження права голосу на виборах за майновими, гендерними, расовими, етнічними ознаками.

Наголошено, що для успіху реформи децентралізації влади України необхідно врахування: досвіду найбільш європейських держав (Данії, Швейцарії, Швеції, Франції тощо); національні, правові, політичні, місцеві та інших традиції децентралізації публічної влади, що склались на українських теренах; новацій, що виникли в сучасних децентралізованих провідних країнах світу.

1. У межах розкриття концепту «децентралізація» та його впливу на вітчизняну політико-управлінську традицію з’ясовано таке: поняття для децентралізації характерні складність, багатозначність і недостатня точність визначення. Виявлено, що децентралізація є засобом оптимізації системи управління, за якої функції, повноваження та відповідальність передаються від держави до недержавних інститутів (місцеве самоврядування, інститути громадянського суспільства). Реформування вітчизняної моделі публічної влади в сучасній Україні відбувається в умовах розгортання численних дискусій між прихильниками централізації та децентралізації влади.

Аналіз становлення децентралізації в світі свідчить, що в другій половині ХХ ст. в Європі розпочалась хвиля масового впровадження реформи з децентралізації влади. Поштовхом до цього в більшості західноєвропейських країн стала перемога над фашистською Німеччиною. Однак, темпи та наслідки процесів створення децентралізованих публічних органів влади в європейських державах неоднакові. Кожна з них має власні національні особливості, які відбито у відповідному законодавстві. У другій половині ХХ - на початку ХХІ ст. в країнах ЄС проведено реформи з децентралізації на засадах, сформульованих у ХІХ ст.

Акцентовано на тому, що на формування процесів децентралізації публічної влади в ЄС значний вплив справили національні традиції, становлення та функціонування публічних органів у минулому; особливості адміністративно-територіального устрою держави; наявність автономних територій; поліетнічний склад населення.

З’ясовано, що у світі немає єдиної уніфікованої (універсальної) концепції децентралізації та окремих її складових, типів, моделей. Вибір форми й акцентів децентралізації є питанням визначення національної стратегії відносин організації публічної влади та управління на всіх рівнях територіального устрою.

Наголошено, що децентралізація влади в світі має три види: політична адміністративна та фінансова.

Політична децентралізація передбачає надання значних повноважень і розширення компетенції демократично обраним представникам усіх рівнів публічної влади, включно із владними суб’єктами регіонального та місцевого рівня.

Адміністративна децентралізація спрямована на перерозподіл повноважень, відповідальності та фінансових ресурсів щодо надання державних послуг між різними рівнями уряду. Вона має три форми (деконцентрація, делегування, деволюція).

Найбільш прозорою, а також суттєвою складовою всіх типів децентралізації вважають фінансову децентралізацію.

Головний принцип децентралізації влади - субсидіарності.

В умовах політичної децентралізації субнаціональні органи влади мають високий рівень фінансової та політичної автономії.

Аналіз різних тлумачень багатоаспектного поняття «децентралізація публічної влади», наведених у науковій літературі, засвідчив, що при розгляді ознак децентралізації влади в різні історичні періоди варто звертати увагу на політичні, адміністративно-територіальні й економічні чинники (критерії). До *політичних* належать такі чинники: законодавче розмежування компетенцій між рівнями публічної влади; делегування повноважень з єдиного центру на периферію; участь в управлінні державою громадян або їх представників; підзвітність і політична відповідальність перед виборцями; ослаблення або скасування централізації; функціонування місцевого самоврядування, яке сприяє максимальному наближенню влади до об’єктів управління; здійснення центральною владою контролю за діяльністю місцевого самоврядування; поліцентризм і демократичність (колективне прийняття рішень) в управлінні державою. *Економічними чинниками* є передавання бюджетів від центральних органів влади місцевому самоврядуванню; фінансова незалежність місцевого самоврядування від центральних органів влади. *Адміністративно-територіальними чинниками* є функціонування декількох (або більше) вертикальних рівнів публічної влади в межах територіальної організації єдиної держави; територіальні організації влади регіонального або місцевого (локального) рівня, які відносно незалежні від центральної влади й отримали від неї право на прийняття рішень з певних питань або в певній сфері; функціонування децентралізованої моделі влади на незначних за розміром територіях (у селі, містечках, у місті, в обласному міському центрі); наявність внутрішньодержавних територіальних утворень із різним правовим статусом і певним ступенем автономії та самостійності (муніципальні утворення, автономні товариства, землі, штати, департаменти, комуни тощо); наділення автономних регіонів необхідними правами, обов’язками та ресурсами.

З’ясовано, що реформа децентралізації публічної влади викликала в політико-управлінських колах жваву полеміку щодо визначення поняття «децентралізація публічної влади», завдань, значення, наслідків та пропозицій, шляхів удосконалення реформи з децентралізації влади, чинної законодавчої бази; поліпшення механізмів реалізації децентралізації в гуманітарній та бюджетній сферах, а також уточнень і перерозподілів повноважень між різними органами публічної влади.

Дослідження концепту «децентралізація» в науковому середовищі та в політико-управлінському дискурсі засвідчило, що при запровадженні реформи з децентралізації публічної влади України потрібно врахувати досвід найкращих традицій децентралізованих європейських держав та вітчизняні традиції й новації децентралізації публічної влади.

1. Розгляд передумов і особливостей розвитку європейської традиції децентралізації публічної влади свідчить, що для становлення засад децентралізації публічної влади в європейських країнах характерно таке: циклічність централізації та децентралізації публічної влади; виникнення спочатку децентралізованих органів влади й лише пізніше - централізованої влади. Зародження традицій децентралізованої публічної влади на території Європи пов’язано з виникненням людського суспільства в первісну добу. До історичних періодів, коли існували ознаки децентралізації публічної влади (самоуправління, народовладдя, демократичні вибори влади, контроль за владою), належать первісна доба, період античності, середньовіччя.

При визначенні засад європейської [децентралізації публічної влади](http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=4529&i=20) запропоновано виділити в хронологічній послідовності чотири періоди за

перевагою ознак централізації або децентралізації влади:

1. (кінець У - ІХ ст.) - існування відносно централізованої влади в ранніх варварських державах;
2. (IX-XIII ст.) - доба найвищого рівня економічної політичної та судової децентралізації;
3. (XIII-XV ст.) - доба співіснування децентралізованого та централізованого управління; централізація влади стала можливою завдяки поступовому територіальному об’єднанню держав на національній основі та посиленню королівської влади; ознаки децентралізації публічної влади були характерними для середньовічних міст, які мали магдебурзькі права;

у XII-XIV ст. ознаки децентралізованої влади простежуються в публічній владі Італії та Німеччини;

1. (XVI- середина XX ст.) - це доба становлення централізованої влади в Західній Європі.

Дослідження окремих традицій та новацій децентралізації публічної влади в найбільш розвинутих і децентралізованих країн Європи засвідчив, що кожна європейська країна має власні національні особливості децентралізації публічної влади, які сформувалися на основі національних традицій.

1. У контексті аналізу процесів децентралізації влади на українських землях в історичній ретроспективі визначено, що формування відповідної традиції відбулось у княжий та литовсько-польський періоди, у добу перебування українських земель у складі Російської імперії (друга половина ХІХ - початок XX ст.). Радянська доба - це період перерваної традиції децентралізації влади. Відродження традиції децентралізації влади та місцевого самоврядування пов’язане з проголошенням Закону УРСР «Про місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р. Створення законодавства триває й у наші дні. Причому в 1991-2014 рр. воно формувалось у напрямі закріплення засад місцевого самоврядування, а 2014 р. в Україні стартувала реформа децентралізації публічної влади.
2. Особливістю формування засад децентралізації публічної влади в сучасній Україні є створення децентралізованої публічної влади в складних суспільно-політичних і соціально-економічних умовах. Сучасні політико- правові засади децентралізації викладено в програмах провідних міжнародних організацій: ООН, МВФ, Світового банку розвитку й

реконструкції, ПАРЄ, Ради Європи, ОБСЄ. Запровадження децентралізації влади - ключова умова Мінських угод. До успіхів реформи децентралізації на сучасному етапі належать фінансова децентралізація (сприяла збільшенню місцевих бюджетів); задовільні темпи створення територіальних громад.

1. В контексті розгляду сучасного стану політики децентралізації влади в Україні наголошено, що на реформування публічної влади України негативно діють соціально-економічна та політична кризи в країні; тривалий воєнний конфлікт на сході України; значний вплив олігархів на управління державою; недостатня участь громадськості в обговоренні реформи; недосконалість чинного законодавства; відсутність закріплення децентралізації влади на конституційному рівні; високий рівень корупції в державі.

Підкреслено, що питання зміни Конституції щодо децентралізації влади вже не один рік обговорюють у наукових і політичних колах. Однак, Основний Закон України так і не змінений. Причинами є недосконалість окремих положень законопроекту ЗУ від 01. 07. 2015 р. № 2217-а «Про внесення змін до [Конституції України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z960254K.html) (щодо децентралізації влади)». Доцільним є винесення тексту законопроекту на всенародне обговорення, що є ментальною особливістю українського народу, адже всенародне волевиявлення відбувалось на давньоруських всенародних вічах, на народних зборах у середньовічних українських містах із магдебурзьким правом; в українських земствах та в містах, що належали Російській імперії (у кінці ХІХ - на початку ХХ ст.).

1. В рамках визначення подальших перспектив децентралізації влади з’ясовано, що впровадження реформи децентралізації влади має важливе соціально-економічне значення для України. Наголошено, що успішне запровадження реформи з децентралізації влади зменшить наслідки кризових явищ і дозволить вирішити найгостріші проблеми в українському суспільстві, знизити соціальну напругу в нинішній Україні та зменшити руйнівний колабораціонізм у східних регіонах держави.
2. Сформульовано такі рекомендації щодо вдосконалення системи врядування в Україні на основі традиції децентралізації:

* основні управлінські функції мають надійти до системи місцевого самоврядування;
* посилити в процесі децентралізації не лише компоненти місцевого самоврядування, а й громадянського суспільства;
* розвивати принцип деконцентрації (дисперсії) влади (конкурентості) в системі публічної влади;
* децентралізація має відображатися в системі виконавчої влади;

під час здійснення територіальної реформи враховувати історичні традиції поділу регіонів України.