



НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ



К. В. Мануїлова

**ТРАДИЦІЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ:
ВІД РОЗПІЗНАВАННЯ
ДО КОНСТРУЮВАННЯ**

Монографія

Одеса - 2018 - Odessa

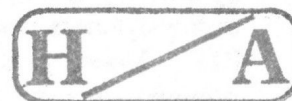
**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

К. В. Мануїлова

**ТРАДИЦІЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ:
ВІД РОЗПІЗНАВАННЯ ДО КОНСТРУЮВАННЯ**

Монографія



Одеса – 2018 – Odessa

34

ОНАХТ

Традиція децентралізації публ



716911

Рецензенти:

Лопушинський І. П. – завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету, доктор наук з державного управління, професор, заслужений працівник освіти України.

Шарій В. І. – завідувач кафедри Державної служби, публічного адміністрування та політології Черкаського національного університету, доктор наук з державного управління.

Шелест Д. С. – доктор історичних наук, професор.

Рекомендовано до друку Вченою радою
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України.
Протокол № 221/1-3 від 15 січня 2018 року.

716911

ОНАХТ

БІБЛІОТЕКА

Мануїлова К. В.

М 24 Традиція децентралізації публічної влади України: від розпізнавання до конструювання: монографія / К. В. Мануїлова. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2018. – 332 с.

ISBN 978-966-394-089-2

Монографія присвячена обґрунтуванню проблеми становлення традицій децентралізації публічної влади України в різні історичні періоди. У дослідженні проаналізовані концепції, засади, значення й особливості децентралізації публічної влади в сучасному світі та в Україні. В монографії подано пропозиції щодо подальших перспектив реформування децентралізації публічної влади в Україні.

Книга рекомендується для використання в навчальному процесі для підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Для слухачів, викладачів, науковців, фахівців у галузі державного управління.

© ОРІДУ НАДУ,
при Президентіві України, 2018.
© Мануїлова К.В., 2018.

ISBN 978-966-394-089-2

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	5
ПЕРЕДМОВА	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА СУТНІСТЬ ТРАДИЦІЙ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	
1.1. Понятійно-концептуальні підходи до дефініції поняття «традиції публічної влади»	11
1.2. Концепт «децентралізація» у політико-управлінському дискурсі	45
<i>Висновки до першого розділу</i>	80
РОЗДІЛ 2. ВИТОКИ ОЗНАК ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	
2.1. Передумови становлення європейської традиції децентралізації публічної влади	83
2.2. Зародження засад децентралізації влади на українських землях	117
<i>Висновки до другого розділу</i>	150
РОЗДІЛ 3. ФОРМУВАННЯ ЗАСАД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ	
3.1. Соціально-економічне значення та політико-правові засади децентралізації публічної влади для України	155
3.2. Успіхи та прорахунки децентралізації публічної влади України: поточні підсумки	188
<i>Висновки до третього розділу</i>	221
ПІСЛЯМОВА	225
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	235
Додаток А. Рівні публічної влади в умовах децентралізації	318
Додаток Б. Значення традицій публічної влади	319
Додаток В. Чинники (критерії) децентралізації публічної влади	320
Додаток Г. Влада у давньогрецьких полісах та у римських цивітас	321
Додаток Ґ. Індекс децентралізації	322
Додаток Д. Індекс демократії	323

Додаток Е. Індекс «голоси та підзвітність»	324
Додаток Є. Індекс людського розвитку країн світу	325
Додаток Ж. Індеси рівня щастя окремих європейських країн	326
Додаток З. Індеси рівня соціального прогресу окремих європейських країн	327
Перелік фахових публікацій автора виданих за темою дослідження	328

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АТО – адміністративно-територіальна одиниця.
ВКЛ – Велике князівство Литовське.
ВР – Верховна Рада України.
ГО – громадські організації.
ЄС – Європейський Союз.
ЗУ – закон України.
ІЛР – індекс людського розвитку.
ІСД – інститут стратегічних досліджень.
КНР – Китайська Народна Республіка.
МВФ – Міжнародний валютний фонд.
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.

ПЕРЕДМОВА

Усебічна соціально-економічна криза в Україні, бурхливі революційні події кінця 2013 – 2014 рр., втрата Криму, багаторічне воєнне протистояння на Донбасі призвели до значного погіршення ситуації в нашій державі, а також до розгортання та до загострення політичного конфлікту в українському суспільстві, руйнації економіки та деградації всіх органів публічної влади. Ключовою причиною скрутного соціально-економічного та політичного становища є неефективність роботи наявної публічної влади та адміністративно-територіального устрою нашої держави. Україна опинилася на порозі втрати суверенітету та розпаду держави. За таких обставин Україні потрібна децентралізація влади [201, с. 297]. Нинішній стан нашої держави потребує термінового реформування країни та внесення суттєвих змін, спрямованих на створення відкритої та прозорої системи органів публічної влади. Основою масштабних перетворень має стати децентралізація публічної влади, яка передбачає перерозподіл повноважень і функцій між різними гілками влади.

Негативним наслідком радянського минулого, що дістався Україні в спадок, є надмірна централізація влади. Остання призвела до існування в нашій країні низки дотаційних районів. Виникнення дотаційних районів пов'язане з практикою збору коштів з різних регіонів України до бюджету держави. Лише центральний уряд визначає, скільки дати кожній області, причому до уваги не беруться факти, скільки окремих регіонів перерахував податків до державного бюджету, так само не враховується те, наскільки потрібні певному регіону бюджетні трансфери та дотації.

До інших негативних наслідків централізації влади лід віднести: низьку якість, недостатнє фінансування соціальних благ, що надаються на місцевому рівні (дошкільне виховання, початкова та середня освіта, охорона здоров'я, житлово-комунальні послуги); неможливість вирішення питань власного господарського розвитку. Постає загроза неефективного витрачання коштів держави. Рішенням вище зазначених проблем має стати децентралізація влади.

На необхідності запровадження децентралізації наголошує значна частина політологів, державознавців, а також вітчизняні політики та громадські діячі.

Як засвідчив досвід провідних 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 євроінтеграція України.

Під час реформування публічної влади України слід враховувати не лише соціально-економічну й політичну ситуацію в країні та досвід інших країн, а й традиції, що склалися упродовж століть у нашій державі. На останньому також наголошував вітчизняний державознавець П. Надолішний, зазначивши, що «національна традиція – один із наріжних каменів фундаменту, на якому розбудується сучасна Українська держава, державно-управлінський і самоврядний механізми. Тому важливо знати, що саме є національним, а що привнесене ззовні, використовувалося вимушено й досі залишається чужим» [350, с. 40]. Отже, для здійснення успішної реформи децентралізації влади слід проаналізувати традиції, що склалися у функціонуванні децентралізованих органів публічної влади на українських землях упродовж століть.

В основу монографії покладені наукові здобутки вітчизняних та іноземних дослідників, які займалися науковою розробкою теоретико-методологічних питань, пов'язаних із децентралізацією публічної влади в цілому й в Україні, зокрема.

У дослідженні використані наукові розвідки вітчизняних та іноземних представників різних наукових шкіл і напрямів, які розглянули певні аспекти децентралізації публічної влади.

Так, багато вчених проаналізували процеси централізації та децентралізації в державному управлінні: В. Авер'янов [4], М. Басієв [34], Л. Дорофєєва [80], І. Грицяк [126], К. Лін'юв [289], І. Ляпін [301], Н. Нижник

[140], Г. Колесникова [245], Р. Колишко [247], А. Колодій [415], В. Мамонова [310], Г. Мінцберг [336], Н. Медведева, О. Мизникова [340], Ю. Наврузов [150], П. Надолішний [348; 350], Г. Райт [423], Р. Рибіков [446], С. Чима [581], Д. Рондинеллі, Дж. Неліс [630], А. Трачук [495] та інші [543].

Осмилення процесу децентралізації влади з позицій регіонального управління здійснили у своїх працях Т. Безверхнюк [40], З. Варналій [141], М. Долішний [160], В. Кампо [249], В. Копейчиков [271], А. Лелеченко [285; 286], А. Матвієнко [314], А. Мацнева, Ю. Харбіха [145] й інші [426; 151; 460].

Особливості функціонування місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні проаналізовані С. Давтяном, Р. Плющом, С. Саханенко [329] й іншими [57; 335; 570; 52]. Проблему соціального значення політики децентралізації опосередковано досліджено в роботах А. Ліпенцева, О. Музичука, А. Чемериса та В. Ципука [94], А. Колодія, М. Буника, П. Шевчука та інших [415].

Аналіз наявної наукової літератури показав, що попри значні наукові досягнення вище згаданих вчених і достатньо велику кількість досліджень, присвячених аналізу різних аспектів децентралізації публічної влади, означена проблематика не повністю досліджена. Запровадження в Україні реформи децентралізації публічної влади вимагає подальшого осмилення й узагальнення питань традицій децентралізації публічних органів влади в нашій країні в різні історичні періоди свого існування.

Актуальність обраної теми дослідження зумовлена необхідністю здійснення комплексного науково-теоретичного обґрунтування проблеми традицій децентралізації публічної влади в нашій державі; нагальною потребою, в умовах реформування, з'ясувати позитивні й негативні риси 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.

Мета монографії полягає в обґрунтуванні напрямів удосконалення системи публічної влади в Україні на основі традиції децентралізації.

Для досягнення обраної мети були поставлені такі науково-дослідницькі завдання:

1. розглянути теоретико-методологічний зміст традиції в процесі функціонування публічної влади;
2. розкрити концепт «децентралізація» та його вплив на вітчизняну політико-управлінську традицію;
3. визначити передумови й особливості розвитку європейської традиції децентралізації публічної влади;
4. дослідити процеси децентралізації влади на українських землях в історичній ретроспективі;
5. показати особливості формування засад децентралізації публічної влади в сучасній Україні;
6. здійснити прогнозування розвитку політики децентралізації в Україні;
7. надати рекомендації щодо вдосконалення системи врядування в Україні на основі традиції децентралізації.

Об'єктом дослідження є система врядування в Україні в різні історичні періоди.

Предметом дослідження є традиція децентралізації публічної влади, що склалась в українському суспільстві, та її врахування в процесі здійснення системних реформ в Україні.

Монографія складається з передмови, трьох розділів, шістьох підрозділів, післямови, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг монографії становить 335 сторінки, обсяг основного тексту – 240 сторінок. Дослідження містить: 7 таблиць; 1 рисунок; 10 додатків. Список використаних джерел налічує 658 найменувань.