

features. Author is sure that not only technical progress caused such transformation, but also the development of political science and changes in society.

On the present day propaganda united in itself many other manipulative technologies and instruments of psychological pressure. Also it has become more important part in modern war than armed clashes, because it poses bigger danger and can make more profit using fewer resources.

This article makes some generalizations, but also indicates the need for further researches in this sphere.

Keywords: hybrid war, aggression, propaganda, classical propaganda, modern propaganda, propaganda campaign.

УДК 352.07.072.1

А. В. БОРТНИКОВА

ПРОЦЕСИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В ЛУЦЬКУ ПІСЛЯ РЕВОЛЮЦІЇ ГІДНОСТІ

Здійснено аналіз процесів децентралізації у Луцькій міській раді упродовж 2014–2017 рр. Розкрито напрями реалізації «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». З'ясовано процеси оптимізації мережі інституцій соціальної сфери міста через створення Центру надання адміністративних послуг, організації ефективного контролю з боку територіальної громади за діями влади, а також її відповідальності перед жителями за витрачання коштів, створення в міській раді низки відділів із переданням ним функцій державних органів тощо.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, децентралізація, органи державної влади, територіальна громада, субсидіарність.*

Бортникова А. В. Процессы децентрализации власти в Луцке после Революции Достоинства

Проведен анализ процессов децентрализации в Луцком городском совете в течение 2014–2017 гг. Раскрыты пути реализации «Концепции реформиро-

© БОРТНИКОВА Алла Василівна – кандидат історичних наук, доцент кафедри всесвітньої історії Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

ванія місцевого самоуправління і територіальної організації влади на Україні». Показані процеси, які направлені на оптимізацію мережі інституцій соціальної сфери міста шляхом створення Центру надання адміністративних послуг, організації ефективного контролю з боку територіальної громади за діями влади, а також її відповідальності перед жителями за витрати коштів, створення в міському раді ряду відділів з передачею їм функцій державних органів.

Ключевые слова: *місцеве самоуправління, децентралізація, органи державної влади, територіальна громада, субсидіарність.*

Bortnikova Alla. Processes of decentralization of the power in Lutsk after the revolution of dignity

The analysis of decentralization processes in Lutsk city council during 2014–2017 has been carried out. The directions of realization of the «Concept of reformation of local self-government and territorial organization of power in Ukraine have been revealed». The processes of optimization of the network of institutions of the social sphere of the city through the creation of the Center for the Provision of Administrative Services, the organization of effective control by the territorial community over the actions of the authorities, as well as its responsibility to residents for spending money, the foundation of a number of departments in the city council with the transfer of functions of state bodies, etc. have been demonstrated.

Keywords: *local self-government, decentralization, state power bodies, territorial community, subsidiarity.*

Проблема реформування місцевого самоврядування на базі децентралізації влади в останні роки набула надзвичайної актуальності, оскільки від її успішної реалізації залежить доля мільйонів людей, що проживають у різних куточках країни і прагнуть стати справжніми господарями у своїх територіальних громадах. В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську Хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи його діяльності. Однак потреби сьогодення вимагають нових підходів і практик здійснення

місцевого самоврядування, переходу на принципово іншій рівень його організації, який би забезпечив реалізацію справжнього народовладдя. Про це було голосно заявлено взимку 2014 р. під час буремних подій Революції Гідності.

Жителі Луцька разом з іншими громадянами України активно підтримує процеси децентралізації, свідченням чому є звернення Луцької міської ради у лютому 2016 р. до Президента України і українського парламенту щодо проведення конституційної реформи з децентралізації влади. Зокрема, депутати міської ради висловили занепокоєння щодо механізмів, закладених у проєкті змін до Конституції, які, на їх думку, «спотворюють ідею децентралізації і розпочинають зворотній відтік всім позитивним процесам, які здійснювались в останній час»¹. Йшлося про надто широкі права префекта і глави держави щодо обмеження повноважень місцевих громад, зокрема щодо зупинки дії актів органів місцевого самоврядування та ін.

Децентралізація влади є пріоритетним напрямом державної політики в Україні у сфері публічного управління, оскільки це не лише випробуваний часом і європейським досвідом шлях оптимізації публічного управління, але й надійний інструмент посилення впливу громадян на реалізацію своїх прав і свобод. У розвинених європейських країнах центральна влада залишає за собою такі функції як національна оборона, макроекономічна політика, грошово-кредитна сфера, судова система, управління транспортними комунікаціями державного значення. У свою чергу, освіта, медицина, комунальне господарство, пожежна безпека, благоустрій, охорона правопорядку тощо передані на місцевий рівень.

Сутність процесу децентралізації полягає у переданні повноважень з центру на місця. Причому не лише повноважень, а й ресурсів, можливостей, інструментів і послуг для того, щоб бути наближеними до громадян й управляти цими процесами знизу. Невід'ємною частиною децентралізації є проведення в країні адміністративно-територіальної реформи. Якщо децентралізація виступає принципом демократичного реформування, то адміністративно-територіальна реформа – її інструментом.

Реакцією на суспільний запит стало прийняття 1 квітня 2014 р. важливого документа – «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Як зазначено у концепції, від часу прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування, його розвиток фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна кількість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати повноваження органів місцевого самоврядування у повному обсязі.

Існуюча система не задовольняє усіх потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не здатне забезпечити створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореним ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

Обґрунтовуючи нагальність децентралізації розробники концепції зазначають, що починаючи з 1991 р. чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Водночас кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць. В Україні на момент прийняття концепції утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більше ніж 6 тис. громад чисельність жителів становила менше 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менше 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менше 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчих органів відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не в змозі здійснювати надані їм законом повноваження. До того, дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становила понад 70 %, 483 територіальні громади на 90 % утримувалися за рахунок коштів державного бюджету².

Після Революції Гідності в Україні проведено бюджетну децентралізацію, що дозволила суттєво збільшити доходи місцевих бюд-

жетів; поступово відновлюються і розширюються права місцевого самоврядування; проводиться політика на укрупнення і формування спроможних громад. Практична реалізація процесу фінансової децентралізації в Україні розпочалася шляхом прийняття в 2015 р. змін до Бюджетного і Податкового кодексів України.

Принцип децентралізації органічно корелюється із принципом субсидіарності. Згідно з доктриною субсидіарності, вищі суспільні одиниці мають право і повинні розв'язувати лише ті проблеми, на виконання яких нижчі структури не здатні. Субсидіарність, як соціально-етичний і громадсько-політичний принцип, з одного боку, сприяє розвитку індивідуальних здібностей, самовизначенню й особистій відповідальності, з іншого – забезпечує право нижчих одиниць на першочергову дію у порівнянні з вищими. Таким чином, дія принципу субсидіарності може поширюватися й на органи влади різних рівнів, й на інститути громадянського суспільства, й на окремі індивіди³.

Принципи децентралізації і субсидіарності є надійним шляхом до покращення якості соціальних послуг, відповідальність за надання яких перекладається з державного на регіональний рівень. Значна частка повноважень передається від державних органів на рівень виконавчих структур територіальних громад із відповідним закріпленням достатніх фінансових ресурсів. Окрім того, децентралізацію є сенс розглядати як процес оптимізації мережі інституцій соціальної сфери, наслідком якого є підвищення ефективності та якості соціальних послуг, що надаються населенню в межах соціальних гарантій держави.

У цьому контексті показовою є діяльність департаменту Луцької міської ради – «Центр надання адміністративних послуг у місті Луцьку» (ЦНАП), що відкритий в обласному центрі влітку 2013 р. Ефективність і зручність його роботи стала серед жителів Волині загальноновизнаною. Обсяг і якість послуг цього департаменту щороку покращуюється. Так, протягом січня-березня 2016 р. до ЦНАПу звернулось 48 381 суб'єктів звернень, а вже упродовж січня-березня 2017 р. до зазначеного центру звернулось 65 038. Станом на 1 квітня 2017 р. у ЦНАПі надається 325 послуг 51-го суб'єкта надання послуг, з них 222 послуги виконавчих органів міської ради,

42 – структурних підрозділів облдержадміністрації та 61 – територіальних органів центральних органів виконавчої влади. 311 послуг надається через працівників департаменту ЦНАП (з них: 221 послуга 27-ми виконавчих органів міської ради, 28 послуг п'яти структурних підрозділів облдержадміністрації та 14 послуг обласного комунального підприємства, 48 15-ти територіальних органів центральних органів виконавчої влади). 13 послуг надається представниками територіальних органів центральних органів виконавчої влади (12 головного управління Держгеокадастру Волинської області, одна Луцького міського відділу управління ДМС України у Волинській області) та одна послуга представниками виконавчого органу міської ради (відділ реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень). 58 послуг соціального спрямування надаються у приміщеннях департаменту соціальної політики міської ради⁴.

Децентралізація виступає однією із форм розвитку демократії, що дозволяє розширити можливості місцевого самоврядування, активізувати населення на вирішення власних потреб та інтересів, звести сферу впливу держави на суспільство. Луцька міська рада і територіальна громада обласного центру здійснили низку кроків у цьому напрямі. Зокрема, організації ефективного контролю з боку громади за діями влади, а також її відповідальності перед територіальною громадою за витрачання коштів, їх економію з метою подальшого ефективного використання. З цієї метою в Луцьку у 2014 р. запроваджено онлайн-версію системи моніторингу енергоспоживання бюджетних установ, яка дала можливість контролювати й аналізувати ефективність енергоспоживання 217 будівель, які фінансувалися з державного бюджету. Зокрема у 2014 р. Луцьк став одним із переможців проекту «Муніципальна енергетична реформа в Україні» (MEP)⁵.

У травні 2015 р. у Луцькій міській раді створено тимчасову контрольну комісію з питань перевірки ощадливого витрачання бюджетних коштів. Комісії доручено вивчити окремі угоди, що уклались у 2014–2015 рр. поза тендерними процедурами щодо закупівлі товарів, послуг або робіт виконавчими органами та комунальними підприємствами Луцької міської радиб. Показовим, у

зазначеному контексті, стало рішення міського голови М. Романюка, прийнятого у серпні 2015 р., коли керівники виконавчих органів мали проводити так звані допорогові закупівлі з використанням інтернетівського торговельного майданчика <http://smarttender.biz>. Мета новації – забезпечення прозорості й ефективності витрачання коштів, запобігання корупції завдяки громадському контролю, розширення кола постачальників в результаті проведення електронних торгів. Так, лише на закупівлі офісного паперу міська рада зекономила 8 тис. грн⁷.

У червні 2015 р. ухвалено рішення про створення відділу державного архітектурно-будівельного контролю Луцької міської ради. Відділ створено відповідно до закону України, що стосується децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства. Завдання відділу – забезпечення реалізації державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю, дотримання замовниками, проєктувальниками, підрядниками та експертними організаціями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт, збереження та забезпечення порядку у будівельній галузі, захист комфорту та безпеки громадян, прав населення, спрямованих на підвищення якості житлового середовища, соціально-побутового і комунального обслуговування, здійснення контролю за містобудівною діяльністю та будівництвом, організацією будівництва, ремонту та реконструкції житлових будинків та об'єктів соціально-побутового призначення⁸.

Органічною складовою процесів децентралізації є відмова жителів від послуг ЖЕК і перехід на створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ). Цей процес набув відносного поширення ще на початку 2000-х рр. Так, у 2010 р. в Луцьку вже діяло 74 об'єднання, 47 із яких утворено упродовж двох попередніх років, у 2011 – 96. На початок 2015 р. в обласному центрі створено 137 таких об'єднань (17 % від загальної кількості багатоквартирних будинків), наприкінці 2017 р. – 343 ОСББ. Зокрема, на засіданні виконкому Луцької міської ради 6 грудня 2017 р. погоджено «Програму відшкодування частини суми кредитів ОСББ та

ЖБК міста Луцька, залучених на впровадження в будинках енергоефективних заходів на 2018–2020 роки». Для її реалізації потрібно 40 млн грн⁹.

Процеси децентралізації мають супроводжуватися певним рівнем публічності й відкритості влади, оскільки це впливає з головних принципів діяльності органів місцевого самоврядування. Діяльність міської ради у цьому аспекті реалізується у декількох напрямках: прозорості у прийнятті рішень, підконтрольності й підзвітності органів влади територіальній громаді, організації максимальної зручності й доступності населення до послуг виконавчих органів і структур влади. На це, зокрема, спрямовано міську програму «Прозора влада на 2013–2015 роки», діяльність Центру надання адміністративних послуг, розширення мережі онлайн-послуг. Так, робота з електронними повідомленнями громадян здійснюється у міській раді через офіційний веб-сайт у рубриці «Звернення до міської ради» та через активну веб-платформу «Відкрите місто».

У жовтні 2015 р. газета «Луцький замок» опублікувала результати моніторингу рівня публічності органів місцевого самоврядування українських міст, що проводила Громадянська мережа «Опора». Луцьк у категорії міст із задовільним рівнем публічності посів четверте місце з результатом 67 %. Перші позиції зайняли міські ради: Івано-Франківська (71 %); Вінниці (70 %); Києва (69 %) та Сум (63 %). А лідером рейтингу серед міських голів став Луцькій міський голова М. Романюк (78 %). Далі йшли голови міст Івано-Франківська (77 %), Києва (77 %) та в. о. міського голови Вінниці (65 %)10. Таким чином, простежується кореляція між рівнем публічності органів місцевого самоврядування та їх керівників.

Український незалежний центр політичних досліджень навесні 2017 р. вивчав стан місцевої демократії та інструментів забезпечення прозорості, відкритості й підзвітності органів місцевого самоврядування у 48 містах України. У межах дослідження здійснено аналіз локальних нормативно-правових актів, що регулюють механізми, процедури та способи участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого самоврядування, зокрема: статут територіальної громади; місцеві ініціативи; громадські слухання;

громадські експертизи; звітування міських голів і депутатів міських рад; загальні збори громадян за місцем проживання; електронні петиції; консультації з громадськістю; громадські бюджети участі; регламент виконавчих комітетів міських рад; положення про постійні депутатські комісії; положення про помічника-консультанта міських рад тощо.

За результатами проведеного дослідження складено рейтинг «Індекс демократичності міст», який визначає якість правового регулювання механізмів місцевої демократії, підзвітності та прозорості міських рад, рівень політичної участі членів територіальної громади та ін. За його результатами Луцьк зайняв дев'яте місце і увійшов у ТОП-10 міст із найвищим рівнем індексу демократичності: Чернівці (78 %); Чернігів (61 %); Івано-Франківськ (58 %); Суми (49 %); Краматорськ (48 %); Тернопіль (48 %); Черкаси (48 %); Ужгород (47 %); Луцьк (47 %); Кропивницький (44 %) ¹¹.

Отже, Луцькою міською радою здійснено перші кроки у напрямі децентралізації, які позитивно вплинули на розвиток територіальної громади. Це досягнуто завдяки отриманню фінансової самостійності, розширенню можливостей для наповнення бюджету, збільшенню його доходної частини, самостійності щодо вибору напрямів витрати бюджетних коштів. Важливим аспектом децентралізації стало і передання частки функцій центральних органів державної влади на місця, що стимулює творчу ініціативу, реально впливає на економічний розвиток і розширення соціальної інфраструктури громади міста. Водночас залишається багато проблем щодо подальшого вдосконалення місцевого самоврядування, яке можливе лише за умови завершення конституційної реформи на рівні територіальної організації влади, приведення його у відповідність до Європейської хартії місцевого самоврядування, перетворення владних відносин у державі на основі принципів субсидіарності й децентралізації.

1. *Звернення до Президента України П. О. Порошенка та до Верховної Ради України щодо проведення конституційної реформи з децентралізації влади: Рішення Луцької міської ради від 24.02.2016 № 4/5 // Луцький замок. 2016. 10 березня.* 2. *Концепція реформування місцевого самоврядування та ор-*

ганізації територіальної влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [дата звернення: 06.02.2018].

3. Панченко Т. В. Принцип субсидіарності у сучасному демократичному розвитку: монографія. Харків: Майдан, 2011. С. 8.

4. Порівняльний моніторинг кількості послуг наданих через Центр надання адміністративних послуг у місті Луцьку протягом перших кварталів 2016 та 2017 років. URL: <http://www.old.lutskrada.gov.ua/departament/departament-centr-nadannya-administrativnih-poslug-u-misti-lu> [дата звернення: 06.02.2018].

5. Романюк Микола: «Спільні зусилля дають результати». Звіт Луцького міського голови перед територіальною громадою про роботу за 2014 рік. // Луцький замок. 2015. 6 лютого.

6. Про створення тимчасової контрольної комісії з питань ощадливого витрачання бюджетних коштів: Рішення Луцької міської ради від 28.05.2015 № 74-85 // Луцький замок. 2015. 11 червня.

7. Міська рада Луцька однією з перших у державі перейшла на систему електронних закупівель // Луцький замок. 2015. 13 серпня.

8. Світліковській М. Працювати на розвиток Луцька // Луцький замок. 2015. 2 липня.

9. Харів О. Міський бюджет і надалі кредитуватиме ОСББ // Луцький замок. 2017. 14 грудня.

10. Результати моніторингу рівня публічності органів місцевого самоврядування // Луцький замок. 2015. 29 жовтня.

11. Луцьк увійшов у ТОП-10 міст із найвищим рівнем індексу демократичності // Луцький замок. 2017. 16 березня.

Bortnikova Alla. Processes of decentralization of the power in Lutsk after the revolution of dignity

The analysis of decentralization processes in Lutsk city council during 2014–2017 has been carried out. The directions of realization of the Concept of reformation of local self-government and territorial organization of power in Ukraine have been revealed. The processes of optimization of the network of institutions of the social sphere of the city through the creation of the Center for the Provision of Administrative Services, the organization of effective control by the territorial community over the actions of the authorities, as well as its responsibility to residents for spending money, the foundation of a number of departments in the city council with the transfer of functions of state bodies, etc. have been demonstrated.

In 2014, the online version of the energy consumption monitoring system of budget institutions, which enabled to monitor and analyze the energy efficiency of 217 buildings financed from the state budget, was introduced in Lutsk. In particular,

in 2014 Lutsk became one of the winners of the project «Municipal Energy Reform in Ukraine». In May 2015, in the Lutsk City Council a temporary control commission on verification of the economical spending of budget funds was set up. The commission was commissioned to study individual agreements that were concluded in 2014–2015 outside the tender procedures for the purchase of goods, services or works by executive bodies and utility companies of the Lutsk City Council. In June 2015, the decision was made as to establishment of the Department of State Architectural and Construction Control of the Lutsk City Council. The department was created in accordance with the law of Ukraine concerning decentralization of powers in the field of architectural and building control and improvement of city-building legislation.

The processes of decentralization have to be accompanied by a certain level of publicity and openness of the authorities, as it follows from the main principles of the activities of local self-government bodies. The activities of the city council in this regard are being realized in several areas: transparency in decision-making, control and accountability of the authorities of the territorial community, organization of maximum convenience and accessibility to services of executive bodies and power structures for the population. In particular, the city program «Transparent power 2013–2015», the Center for the Provision of Administrative Services, and the expansion of the network of online services are aimed at this. The work with the citizens' electronic messages in the city council is carried out through the official website under the heading «Addressing the City Council» and through the active Web Platform «Open City».

In the spring of 2017, the Ukrainian Independent Center for Policy Studies conducted a study on mechanisms of local democracy and tools for ensuring transparency, openness and accountability of local self-government bodies in 48 cities of Ukraine. According to the results of the survey, the index «Urban Democracy Index», which determines the quality of the legal regulation of local democracy mechanisms, the accountability and transparency of city councils, the level of political participation of members of the territorial community, etc. has been compiled. According to its results, Lutsk has taken the ninth place and has entered the TOP-10 cities with the highest level of democracy index.

Keywords: local self-government, decentralization, state power bodies, territorial community, subsidiarity.