

#### IV. Здійснення державної влади на засадах децентралізації як умова сталого розвитку народовладдя



##### Віталій Серьогін

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри конституційного і муніципального права  
Харківського національного університету  
імені В. Н. Каразіна  
(Харків, Україна)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1973-9310>  
v.a.seryogin@karazin.ua

##### Світлана Серьогіна

докторка юридичних наук, професорка,  
членкиня-кореспондентка НАПрН України,  
заслужена діячка науки і техніки України,  
директорка Науково-дослідного інституту  
державного будівництва  
і місцевого самоврядування НАПрН України  
(Харків, Україна)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0107-834X>  
ndi\_db\_ms@ukr.net



УДК 342.571

### ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ І МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ У КОНТЕКСТІ ЗМІЦНЕННЯ НАРОДОВЛАДДЯ В УКРАЇНІ

АНОТАЦІЯ. За останнє десятиліття вектор демократичних рухів і реформ досяг глобального масштабу, а демократична децентралізація поширилася по всьому світу. Як наслідок, нині близько 95 % демократичних країн мають органи влади субнаціонального (регіонального чи місцевого) масштабу, яким передаються політичні, фінансові та адміністративні повноваження.

Твердження на користь демократичної децентралізації та зміцнення місцевого самоврядування часто ґрунтуються на тому, що демократизація і розширення повноважень субнаціональних органів влади призведуть до більшої підзвітності й відповідальності публічної влади перед місцевими жителями і зроблять врядування більш адаптованим до місцевих потреб та уподобань.

Метою статті є розгляд сутності і типів децентралізації, переваг і недоліків, розкриття її співвідношення з народовладдям та визначення тих моделей демократії, які найбільше корелюють із реформою щодо децентралізації й можуть бути найбільш ефективними в умовах розширення компетенції місцевого са-

моврядкування в Україні. Здійснено кваліфікацію реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування в Україні, розпочатої в 2014 р., із точки зору типів децентралізації та очікуваної моделі локальної демократії, котрої планується досягти. Звертається увага на правові межі реформи децентралізації, характер тих функцій, що підлягають розподілу, на необхідність забезпечення додаткових повноважень місцевого самоврядування достатніми матеріально-фінансовими ресурсами, на проблему місцевої автономії та систему стримувань і противаг у відносинах між центральними й місцевими органами влади, на роль неурядових організацій у розгортанні реформи та зміцненні місцевого самоврядування.

Обґрунтовується думка, що реформа децентралізації не повинна обмежуватися інституційними змінами (змінами конституційного дизайну на субнаціональному рівні), а має забезпечити перехід від консультативної до партисипативної демократії, коли кожен член територіальної громади матиме право і реальну здатність безпосередньо або через виборних представників впливати на процес вироблення і зміст публічно-владних рішень, які безпосередньо визначають умови життя на відповідній території. Стверджується, що саме партисипативна демократія може слугувати ефективним інструментом протидії консолідації влади в руках зацікавлених бізнес-груп та політичних еліт, що захищають свої корпоративні інтереси. Звертається увага на необхідність підвищення легальної громадянської активності на місцевому рівні та посилення ролі органів самоорганізації населення як “інститутів сусідського самоврядування”.

Ключові слова: місцеве самоврядування; децентралізація; локальна демократія; партисипативна демократія.

Світова історія державності має циклічний характер, де тенденції до централізації та децентралізації змінюють одна одну. Зокрема, на зміну середньовічній децентралізації, крайньою точкою якої була феодальна роздробленість, прийшла централізація, найвищим проявом якої став абсолютизм. Зі свого боку буржуазно-демократичні революції Нового часу ознаменували собою не тільки початок епохи конституціоналізму, а й повернення до відцентрових тенденцій у державотворенні, одним із найбільш яскравих прикладів якого стало конституційне визнання місцевого самоврядування як самостійної підсистеми публічної влади. У ХХ ст. тенденція до децентралізації невпинно зміцнювалася, поки на зламі тисячоліть не стала домінуючою у світовій політиці. Так, у 1998 р. Світовий банк підрахував, що з 75 країн, які розвиваються чи перебувають у стані демократичного транзиту з населенням понад 5 млн осіб, 63 – у процесі політичної деволюції, тобто передачі владних повноважень від центру на місця. На початку ХХІ ст. вектор демократичних рухів і реформ досяг глобального масштабу, а демократична децентралізація поширилася по всьому світу. Як наслідок, сьогодні близько 95 % демократичних країн мають органи влади субнаціонального (регіонального чи місцево-

го) масштабу, яким передаються політичні, фінансові та адміністративні повноваження<sup>1</sup>.

Причини, зміст і напрями реформування територіальної організації влади в бік децентралізації отримали ґрунтовне висвітлення у працях вітчизняних фахівців у галузі конституційного та муніципального права, таких як М. Баймуратов, О. Батанов, І. Бодрова, П. Любченко, Н. Мішина та ін. Утім, основна увага дослідників традиційно приділялася інституційно-фінансовим змінам, тоді як питання взаємозв'язку децентралізації з народовладдям, зокрема поліваріативність впливу тих чи інших форм децентралізації на розбудову певних моделей демократії за умов транзитивного суспільства, досі не отримали належного наукового осмислення.

Метою дослідження є розгляд сутності і типів децентралізації, переваг і недоліків, розкриття її співвідношення з народовладдям та визначення тих моделей демократії, які найбільше корелюють із реформою щодо децентралізації й можуть бути найбільш ефективними в умовах розширення компетенції місцевого самоврядування в Україні.

Розпочинаючи наше дослідження, відзначимо, що в центрі реформ щодо децентралізації традиційно перебуває низка складних, але взаємопов'язаних тем. Однією з них є ідеологічні зрушення, за яких легітимність централізованого державного розвитку ставиться під сумнів на тій підставі, що він призводить до створення таких систем організації публічної влади, які негативно позначаються на національній економіці й ефективності державної політики. Друга тема – це оновлення політичного порядку денного, в межах якого децентралізація публічної влади і запровадження місцевого самоврядування розглядаються як такі, що забезпечують створення систем організації публічної влади, які будуть здатні більшою мірою задовольняти потреби суспільства. Нарешті, третя тема демократичної децентралізації – це політичні стратегії, які загальнонаціональні органи можуть використовувати для підтримання своєї легітимності й забезпечення контролю за політичними процесами для забезпечення суспільства від дезінтеграції. При цьому всі держави на початку ХХІ ст. змушені враховувати, що економічна лібералізація, політичний регіоналізм і зростання впливу міжнародних та субнаціональних політичних гравців суттєво послабили “традиційну” державу і створили умови для появи дедалі більшої кількості місцевих інституцій публічної влади.

Ідеологічні зрушення полягають в усвідомленні важливості місцевих органів влади для окремих людей та їхніх родин. Вони відправляють

<sup>1</sup> S Pandey, 'Democracy and Decentralisation' (2005) SSRN Electronic Journal <<https://ssrn.com/abstract=878432>> (accessed: 29.08.2019).

своїх дітей у публічні (державні чи комунальні) школи у своєму селі чи місті, користуються громадськими дорогами і транспортом, реєструють важливі сімейні події, такі як народження і смерть, у місцевих органах влади, а також отримують воду, електроенергію та інші послуги від підприємств та організацій, що перебувають у віданні місцевих органів. Однак у країнах із централізованими системами організації публічної влади місцевий рівень управління значною мірою ігнорується, що призводить до неефективного використання наявних ресурсів і породжує інші труднощі, зумовлені тим, що врядування здійснюється з географічної та психологічної дистанції від більшості громадян. Посадові особи, які працюють на централізовані органи влади, не володіють необхідними знаннями щодо місцевих умов для надання ефективних публічних послуг, оскільки ці знання розпорошені серед мільйонів людей, які становлять суспільство, і не можуть бути передані до працівників централізованих органів.

Неспроможність централізованого уряду функціонувати належним чином на місцевому рівні зачіпає все місцеве населення. Крім того, невдачі центрального уряду також завдають великої шкоди не тільки тим, хто перебуває при владі, а й, що ще гірше, державі як такій. Коли держава не може вирішити проблему протікання труб чи відсутності вчителів у місцевій школі, громадяни не довірятимуть уряду у розв'язанні й інших значних проблем, які зачіпають увесь народ. Таким чином, неспроможність центрального уряду призводить до послаблення основ управління, а легітимність усієї держави підривається і створюється привід для занепаду демократії.

Ще одна, більш практична проблема з централізацією влади полягає у тому, що часто через погану роботу на місцевому рівні кожен, хто може собі це дозволити, уникає публічних послуг. Замість того, щоб привести дитину в державну школу, відвідувати державну лікарню, користуватися послугами державного банку, громадяни починають шукати приватні школи, приватні лікарні, приватні банки і навіть приватні охоронні фірми. Це не тільки послаблює роль держави, а й залишає уряд із найслабшою і найбільш нужденною частиною населення, що збільшує навантаження на державні служби й часто негативно впливає на якість державних послуг.

Ідеологічні причини переходу до децентралізації пов'язані й із пересмисленням самої демократії, яка перестає ототожнюватися винятково з участю в загальнонаціональних виборах. Стає зрозумілим, що право обирати політичних лідерів загальнонаціонального рівня, безумовно, є частиною демократичного принципу, однак демократія має включа-

ти в себе і здатність впливати на рішення, які безпосередньо впливають на повсякденне життя людини, і спроможність жити в умовах локальної свободи. Органи місцевого самоврядування можуть забезпечити ці аспекти демократії так, як це часто не можуть зробити загальнодержавні органи.

Серед найбільш важливих причин, які породили рух щодо надання більших повноважень нижчестоящим рівням влади, варто відзначити: бажання забезпечити більшу ефективність органів публічної влади, їхню підзвітність і відповідальність перед громадянами, підвищення темпів місцевого розвитку, намагання забезпечити громадсько-політичну і соціально-економічну стабільність, зміцнення демократії та захист особистої свободи, прагнення надати більш широкі можливості для забезпечення прав і законних інтересів громадян, захист національних та мовних меншин тощо. Вважається, що в результаті децентралізації не тільки зміцнюється місцеве самоврядування, а й держава загалом набуває більшої легітимності. Адже коли громадяни довіряють своїм посадовим особам й активніше беруть участь у поліпшенні умов життя свого співтовариства, їхні відносини з державою також поліпшуються. Таким чином, хоч авторитет центрального уряду децентралізацією може бути зменшений, легітимність держави загалом підвищується. Тому зміни, зумовлені децентралізацією, повинні розглядатися не так у контексті “міське проти центрального”, як у спосіб взаємної вигоди як для держави, так і для громадян.

Децентралізація, як її розуміють сьогодні, частіше за все включає три основні форми (типи):

1. Децентралізація адміністративна, або деконцентрація, – перенесення підрозділів центральних, загальнодержавних органів на периферію – у територіальні одиниці, що тягне за собою передачу повноважень місцевим органам влади, які залишаються частиною центральних органів і підпорядковуються їм.

2. Децентралізація фіскальна – передача бюджетно-фінансових ресурсів і повноважень щодо отримання доходів і здійснення видатків, включаючи бюджетні повноваження й фінансові рішення, або деконцентрованим посадовим особам та (або) призначеним особам центрального уряду, або виборним політикам.

3. Політична (демократична) децентралізація, або деволуція, – передача повноважень і ресурсів субнаціональним органам влади, які а) значною мірою або повністю незалежні від центрального уряду та б) обрані демократичним шляхом. Саме про політичну децентралізацію йдеться у Концепції про реформування місцевого самоврядування та тери-

торіальної організації влади в Україні 2014 р.<sup>2</sup> та відповідному законопроекті про внесення змін до Конституції України 2015 р.<sup>3</sup>.

У сучасній літературі традиційно констатується наявність тісного зв'язку між децентралізацією і демократією, хоча цей зв'язок не обов'язково є причинно-наслідковим і на практиці може варіюватися від однієї країни до іншої. При цьому децентралізація розуміється як багатовимірний процес, що складається з політичних, фінансових й адміністративних реформ, спрямованих на зміцнення особистої автономії та політичного самоврядування, і допускає так званий ринковий процес прийняття політичних рішень, коли з-поміж кількох конкуруючих рішень, запропонованих різними політичними силами, споживач публічних послуг в особі членів територіальної громади самостійно або через виборних осіб обирає найбільш прийнятне. Як наслідок, політичні рішення стають демократичнішими, процеси – відкритішими, а громадянська свобода розширюється. Громадяни схильні брати участь у цьому процесі, оскільки їхня участь набуває великого значення і практичного впливу.

Вважається, що децентралізація має низку чеснот, зокрема й позитивні результати як в аспекті демократії, так і розвитку. Передбачається, що демократія буде поглиблюватися завдяки розширенню політичного представництва на місцевому рівні, а демократичні процеси посилюватимуться завдяки розширенню політичної участі місцевого населення. Очікуються також вигоди соціально-економічного характеру, оскільки органи місцевого самоврядування будуть більше здатні на відгук і більше підзвітні потребам та побажанням громадян. Ці чесноти, узяті в комплексі, можуть забезпечити поліпшення процесів планування й надання тих публічних послуг, які стосуються місцевого контексту, додаючи цінності місцевому самоврядуванню. Недарма ідея про те, що місцеве самоврядування сприяє демократії та свободі особи, глибоко укорінилася у багатьох децентралізованих країнах.

Демократія має багато різних тлумачень і проявів, однак за будь-яких умов вона ґрунтується на двох базових принципах, як-от: громадський контроль за прийняттям публічно-владних рішень і політична рівність при здійсненні цього контролю. Очевидно, що обидва принципи найбільш ефективно можуть бути реалізовані в невеликих групах чи асоціаціях; саме тут цілком можливе пряме народовладдя, що дає змогу кожній

<sup>2</sup> Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>> (дата звернення: 29.08.2019).

<sup>3</sup> Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проєкт Закону України від 1 липня 2015 р. № 2217а <[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)> (дата звернення: 29.08.2019).

людині висловлюватися і голосувати. Натомість у більш крупних асоціаціях, включаючи національну державу, громадський контроль здійснюється переважно в непрямий спосіб – через виборних представників, але при цьому постійно виникають питання щодо ефективності цього контролю. Тож децентралізація як передача владних повноважень на місце у відносно малі соціальні групи (наприклад, у територіальні громади) має значний демократичний потенціал.

У сучасній політологічній та юридичній науці часто відзначається, що позитивний зв'язок між децентралізацією й демократизацією залежить від типу децентралізації. Так, деконцентрація не має жодного стосунку до демократії, вона може здійснюватись як у демократичних, так і в недемократичних державах, наприклад, воєнними режимами. Під маскою адміністративної ефективності деконцентрація може бути засобом, за допомогою якого центральний уряд прагне посилити свій контроль над територіальними одиницями шляхом збільшення присутності на місцевому рівні, а також засобом для правлячої партії мобілізувати політичну підтримку й забезпечити політичний патронаж.

Натомість політична децентралізація усуває інституційні та юридичні перепони для самоорганізації й самопомоги, а також заохочує інноваційні форми вирішення місцевих проблем. Серед найбільш значущих переваг політичної децентралізації в спеціальній літературі називають забезпечення ефективного й підзвітного управління, поліпшення місцевого розвитку, сприяння демократії, утвердження свободи, захист меншин, підтримання політичної стабільності, а також формування збалансованої системи публічної влади шляхом виведення системи стримувань і противаг на місцевий рівень тощо<sup>4</sup>.

Розширення можливостей органів місцевого самоврядування дає змогу оперативно й виважено приймати рішення у відповідь на різноманітні спільні проблеми громади. Місцеві ресурси для соціально-економічного розвитку території можуть бути легко мобілізовані, якщо такі проєкти визначаються й реалізуються на місцевому рівні. Діяльність щодо розвитку території, яка здійснюється за участю зацікавлених у цьому осіб, дає можливість якнайкраще адаптувати її до конкретних потреб місцевого населення.

Коли влада поєднується з відповідальністю, це породжує підзвітність – заповітну мрію про демократичне врядування. У цьому разі підзвітність – це та міра, в якій місцеві органи влади повинні пояснювати чи виправдовувати те, що вони зробили чи не змогли зробити. Покращений інформаційний обмін між владою і населенням про місцеві потреби

<sup>4</sup> Pandey (n 1); G Frug, 'Decentering Decentralization' [1993] 60(2) University of Chicago Law Review 253-97.

й уподобання – це лише деякі з переваг децентралізації, але немає жодних гарантій, що посадові особи справді діятимуть згідно з цими уподобаннями, якщо вони не відчуватимуть свою підзвітність і відповідальність перед громадянами. Найбільш поширеними й потужними формами такої підзвітності й відповідальності є місцеві вибори і референдуми, утім, є й інші механізми, такі як накази виборців чи відкликання депутатів місцевих рад.

Водночас політична децентралізація передбачає перенесення деяких обов'язків щодо фінансування на нижчі рівні публічного управління. При цьому важливо уточнити, в яких випадках органи місцевого самоврядування можуть самостійно визначати розподіл видатків, а в яких видатки призначає центральний уряд, а місцеві органи тільки здійснюють їх. Зрозуміло, що міра підзвітності й відповідальності органів місцевого самоврядування у двох зазначених вище випадках суттєво варіюватиметься. Тому однією з важливих ознак, що характеризують фіскальну децентралізацію, є міра, в якій субнаціональні суб'єкти отримують автономію для визначення розподілу своїх видатків.

Коли потреби й уподобання серед різних громад суттєво різняться, а місцеві органи влади несуть відповідальність за надання тих послуг, які не мають серйозних зовнішніх наслідків, потенційні вигоди включають у себе поліпшення публічних послуг, кращу підзвітність з боку чиновників, більшу готовність споживачів сплачувати за отримані послуги і, як наслідок, “розвиток знизу”. Фіскальна децентралізація також може підвищити мобілізацію доходів, оскільки здатна розширити базу оподаткування.

Аби скористатися перевагами фіскальної децентралізації, має бути надана значна місцева автономія, і вона повинна надаватись як у частині оподаткування, так і в частині видатків місцевих бюджетів. У протилежному разі органи місцевого самоврядування та їхні посадові особи не можуть нести повну відповідальність перед виборцями за якість публічних послуг, що надаються. Якщо місцеві жителі вважають, що місцеві органи влади витрачають їхні гроші, вони, ймовірно, будуть більш жорстко контролювати видатки з погляду ефективності використання ресурсів.

Визнаючи тісний зв'язок між децентралізацією та демократією, слід відзначити, що обидва феномени мають декілька різновидів. На жаль, конституційна реформа щодо децентралізації, що триває в Україні з 2014 р., орієнтована здебільшого на інституційні зміни (зміни конституційного дизайну на субнаціональному рівні), які доповнюються змінами фіскального характеру, при збереженні консультативної моделі демократії. Консультативна демократія розглядає місцеве самовряду-



вання як локальну суспільну систему, в межах якої зацікавлені сторони взаємодіють одна з одною в режимі діалогу, аби визначити потреби суспільства і відповідні дії, які сприятимуть досягненню спільного блага. Консультативна демократія реалізується через певні конституційно-правові форми прямої та представницької демократії. В Україні такими формами є місцеві ради, сільські, селищні та міські голови, місцеві вибори, місцеві референдуми, місцеві ініціативи, громадські слухання, а також збори громадян за місцем проживання. Про позитивні сторони цих форм демократії написано чимало, однак сьогодні стає очевидним, що вони значною мірою втратили свою ефективність і в дедалі більших масштабах продукують політичну інертність місцевих жителів навіть у тих суспільствах, де місцеве самоврядування було завойоване територіальними громадами, не кажучи вже про ті, де воно, як в Україні та інших пострадянських республіках, має по суті октройований характер. У підсумку, як справедливо відзначають М. Кренсон і Б. Гінсберг, настає ера “персональної демократії”<sup>5</sup>, коли громадяни більше не мобілізуються колективно, відбувається інтелектуально-вольовий розпад територіальних громад, а осередками, в яких концентруються політичні уподобання, інтереси і вимоги, стають так звані “зацікавлені групи”, які мають матеріально-фінансові та організаційно-політичні можливості для тиску на органи місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, від яких і залежить прийняття відповідних владних рішень. У міру того, як громадяни стають дедалі більш самотніми у своїх взаємовідносинах з органами місцевого самоврядування, вони все менше беруть участь у процесі вироблення політики і, таким чином, здійснюють дедалі менший вплив на рішення, котрі впливають на їхнє повсякденне життя. Як наслідок – скорочення муніципальної демократії, зневіра пересічних громадян у можливості щось змінити через наявні інститути публічної влади, все більша ефемерність народовладдя на місцевому рівні, перетворення місцевого самоврядування на бюрократизовану систему державного зразка, тільки в локальному масштабі. Тож не дивно, що значна частина громадян описує свій досвід взаємодії з органами місцевого самоврядування як апатію, розчарування та безправ’я. Необхідно повернути муніципальну владу місцевим жителям, зробити муніципальну владу справді самоврядною.

За цих умов конституційна реформа щодо децентралізації не може обмежуватися інституційно-фіскальними змінами, а має забезпечити перехід від консультативної до партисипативної демократії, коли кожен член територіальної громади матиме право і реальну здатність безпосе-

<sup>5</sup> M. Crenson and B. Ginsberg, *Downsizing Democracy: How America Sidelined Its Citizens and Privatized Its Public* (The Johns Hopkins University Press 2002) 14.

редньо або через виборних представників впливати на процес вироблення і зміст публічно-владних рішень, які визначають умови життя на відповідній території. Саме партисипативна демократія може слугувати ефективним інструментом протидії консолідації влади в руках зацікавлених бізнес-груп та політичних еліт, що захищають свої корпоративні інтереси.

У цьому контексті варто виокремити два основні напрями розбудови партисипативної демократії в Україні: розвиток сусідського самоврядування та запровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, що ґрунтуються на громадянській активності.

Слід мати на увазі, що групи людей, які утворюють сусідство, як правило, поділяють чимало тих самих цінностей, проблем, звичаїв і традицій, які часто є унікальними для їхньої територіальної громади, оскільки ці цінності й звичаї ґрунтуються на тому досвіді, який дає сусідство. Цей громадянський зв'язок посилюється тим фактом, що члени громади є постійними співучасниками у найбільш важливих справах повсякденного життя: на роботі, в школі, в бізнесі, у громадських та релігійних організаціях. Таким чином, члени співтовариства знайомляться один з одним, зміцнюють взаємну довіру та повагу на основі обміну досвідом і спільної діяльності, що сприяє формуванню прихильності суспільному благу.

Такий досвід роботи в громаді, зі свого боку, може збільшити вірогідність того, що громадяни братимуть активну участь у місцевому самоврядуванні, підвищуючи його ефективність, і більше довірятимуть політиці, сформованій за їхньої участі. При правильному спрямуванні цей процес стає таким, що самореалізується і самопосилюється. Органи місцевого самоврядування за визначенням мають більший потенціал для формування відчуття спільності, що стимулює громадянську активність. Така участь у публічно-владних процесах здатна зміцнити зв'язки всередині громади. Таким чином, сусідство як “посередницька інституція” може стати значущим суб'єктом у межах демократичної політики та зміцнення народовладдя на місцевому рівні.

Органи місцевого самоврядування також ідеально підходять для апробації нових моделей громадянської участі, адже вони є невеликими за розмірами і вирішують не занадто складні питання. Недарма Л. Брандейс називав їх “лабораторіями демократії”<sup>6</sup>. Хоча загальнодержавні органи розпоряджаються більшими обсягами ресурсів і здійснюють управління ширшим колом питань, аніж органи місцевого самоврядування, вони є занадто крупними й недоступними для осмисленої громадянської участі. Навпаки, місцеве самоврядування передбачає, що знач-

<sup>6</sup> New State Ice Co. v. Liebmann, 285 U.S. 262, 311 (1932) (Brandeis J, dissenting).

но більший відсоток громадян можуть безпосередньо обговорювати питання, які зачіпають інтереси їхньої громади, оскільки людям легше зустрічатися й ділитися власною думкою, а також заслуховувати думку своїх співгромадян. Крім того, органи місцевого самоврядування надають членам територіальної громади більше впевненості в тому, що їхні голоси будуть почуті як особами, котрі приймають владні рішення, так і своїми співгромадянами<sup>7</sup>.

На нашу думку, роль “локомотивів сусідського самоврядування” в Україні мали б узяти на себе органи самоорганізації населення (далі – ОСН). Чинний Закон України “Про органи самоорганізації населення” визначає їх як представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом<sup>8</sup>. Як слушно зауважує В. Куйбіда, ОСН мають досить складну громадсько-публічну природу: з одного боку, здійснюючи передані їм повноваження місцевих рад, вони являють собою форму участі населення у вирішенні питань місцевого значення, що надає їм характер публічно-владної структури, що має певні спільні риси з органами місцевого самоврядування, а з другого – ОСН працюють на громадських засадах і їх можна розглядати як певну форму самоорганізації громадян за місцем проживання, що дає змогу говорити про їх громадську природу<sup>9</sup>.

Зарубіжний і вітчизняний досвід муніципального будівництва переконливо свідчить, що розвиток ОСН може слугувати одним із найпродуктивніших механізмів згуртування суспільства навколо фундаментальних цінностей громадянського суспільства. Вони сприяють залученню населення до політичного життя, підвищенню інтересу до співробітництва з органами місцевого самоврядування і таким чином змінюють життя громади завдяки тому, що інтереси членів територіальної громади було доведено до відома, насамперед її представницьких органів або, самоорганізувавшись, члени територіального колективу знаходять спосіб вирішити проблему самостійно<sup>10</sup>. ОСН, за умови їх належного розвитку, можуть бути ефективною об’єднуючою ланкою між жителями окремих територій сіл, селищ, міст і місцевими радами, їх виконавчими органами. Як стверджують фахівці в галузі місцевого самоврядування, потенціал впливу цих органів є цілком достатнім для того, аби активізувати окремих членів громадянського суспільства до вирішення питань, пов’я-

<sup>7</sup> R Briffault, ‘The Rise of Sublocal Structures in Urban Governance’ (1997) 82 Minnesota Law Review 505.

<sup>8</sup> Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 р. № 2625-III <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>> (дата звернення: 29.08.2019).

<sup>9</sup> В Куйбіда, *Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування* (МАУП 2004) 340.

<sup>10</sup> І Шумляєва, ‘Організаційно-правові засади діяльності органів самоорганізації населення в Україні’ [2009] 2(2) Державне управління та місцеве самоврядування 303.

заних зі спільним проживанням на певній території, та реагування на неналежне виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень<sup>11</sup>.

Розвиток ОСН цілком узгоджується і з міжнародно-правовими стандартами в цій сфері. Так, Додаток II (розділ А, п. 7, пп. і) до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи про участь громадян у місцевому публічному житті Rec (2001) 19 серед кроків і заходів, спрямованих на охоплення громадян до участі у місцевому публічному житті та на зростання такої участі, міститься звернення держав-членів ‘розвивати – як у найбільш населених містах, так і сільських регіонах – так звану форму об’єднання сусідів, щоб дати громадянам можливість більше впливати на їхнє місцеве середовище й діяльність місцевих рад у різних сферах життя’, зокрема й засновувати органи на субмуніципальному рівні (виборні або такі, до яких входять обрані представники влади), яким можуть бути надані дорадчі та інформаційні функції і, можливо, делеговані виконавчі повноваження<sup>12</sup>.

На жаль, у більшості регіонів України превалюють негативні тенденції щодо розбудови мережі ОСН адміністративним шляхом за вкрай низької участі в цьому процесі членів територіальної громади, а позитивний досвід, про який звітує місцева влада, як правило, пов’язаний із реалізацією проєктів під виділені кошти, насамперед міжнародних організацій<sup>13</sup>. Основним напрямом діяльності більшості ОСН є вирішення побутових проблем громадян, однак утворені органи справляють достатньо слабкий вплив на розв’язання локальних проблем громад.

Фахівцями в галузі муніципального права здійснено ретельний аналіз основних проблем законодавчої регламентації діяльності ОСН, у результаті якого запропоновано конкретні напрями її вдосконалення, серед яких: уніфікація правового статусу ОСН; виключення норм, що фактично створюють відносини подвійного підпорядкування ОСН; спрощення процедури створення ОСН; поліпшення фінансових можливостей ОСН; розвиток локального законодавства; оптимізація правового регулювання здійснення ОСН власних і делегованих повноважень тощо<sup>14</sup>. Усі ці

<sup>11</sup> Н Пеліванова, ‘Напрями удосконалення законодавчої регламентації діяльності органів самоорганізації населення’ [2009] 1(10) Стратегічні пріоритети 205; В Ткаченко, ‘Нормативно-правове забезпечення діяльності органів самоорганізації населення в Україні’ [2014] 1(20) Вісник Національного університету ‘Юридична академія України імені Ярослава Мудрого’ 231.

<sup>12</sup> Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи про участь громадян у місцевому публічному житті Rec (2001) 19 від 6 грудня 2001 р. <[https://zakon.rada.gov.ua/show/994\\_739](https://zakon.rada.gov.ua/show/994_739)> (дата звернення: 29.08.2019).

<sup>13</sup> Шумлясва (н 10) 302-10.

<sup>14</sup> Н Дачій, ‘Напрями вдосконалення діяльності місцевого самоврядування’ (2007) 3 Держава та регіони 48-52; Н Мішина, ‘Пропозиції щодо вдосконалення законодавства України про органи самоорганізації населення’ в М Орзих (общ ред), *Доктринальное сопровождение юридической практики: история и современный опыт кафедры конституционного права: сборник научно-практических статей* (Юрид лит-ра 2007) 87-110; Т Самойленко, ‘Органи самоорганізації населення на селі як дієвий інструмент

пропозиції мають бути ретельно опрацьовані при підготовці змін до чинного Закону України “Про органи самоорганізації населення” чи розробці нового, з урахуванням Висновку, підготовленого Департаментом демократичних інститутів та врядування Генерального департаменту II – з питань демократії від 13 вересня 2016 р. (CELGR/LEX 2016(6)<sup>15</sup>).

Водночас слід мати на увазі, що врядування як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні передбачає комунікацію між учасниками цього процесу, тож реформування територіальної організації влади має враховувати новітні зміни, що відбуваються в галузі інформаційно-комунікаційних технологій. Відповідно, й політична децентралізація має здійснюватися із залученням нових форм комунікації через електронні мережі.

Чинне законодавство передбачає низку усталених форм спілкування громадськості з органами місцевого самоврядування з актуальних проблем місцевого значення, серед них: звернення громадян, громадські слухання, збори громадян за місцем проживання тощо. Відповідна комунікація може здійснюватися під час особистих зустрічей посадових осіб із місцевими жителями, телефоном, електронною поштою тощо. Однак усі ці форми не дають змоги громадянам оперативно контролювати реакцію органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб на отриману від громадян інформацію, досить часто залишається незрозумілим: питання вже вирішене чи все ще залишається відкритим. У підсумку спостерігається розрив між потребами членів територіальних громад і діями владних інституцій, який призводить до односпрямованості інформаційних потоків без зворотного зв'язку.

Ефективним способом вирішення цієї проблеми є запровадження електронних форм оперативного зв'язку між членами територіальних громад з органами місцевого самоврядування з питань, що не мають надзвичайного характеру. Йдеться про вирішення широкого кола питань місцевого значення, що включають у себе видалення графіті, ремонт доріг, вуличних ліхтарів, тротуарів і трубопроводів, поліпшення пішохідних та велосипедних доріжок, оптимізацію транспортної інфраструктури, благоустрій міських парків, вивезення сміття, облаштування парковок для автотранспорту тощо.

Гарним прикладом може бути електронна платформа *SeeClickFix* (SCF), яка з 2008 р. працює у багатьох муніципалітетах США. Ця веб-служба допомагає громадянам повідомляти про проблеми, не пов'язані з надзвичайними ситуаціями (ті, що не вимагають виклику екстрених

місцевого розвитку’ (2016) 7 Економіка і суспільство 146-50; Шумляєва (н 10) 302-10; Пеліванова (н 11) 205-10.

<sup>15</sup> Висновок щодо проекту Закону України “Про органи самоорганізації населення” Страсбург, 13 вересня 2016 р. CELGR/LEX (2016)6 <[http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/%D0%9E%D0%A1%D0%9DCELGR\\_LEX\\_2016\\_6\\_.pdf](http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/%D0%9E%D0%A1%D0%9DCELGR_LEX_2016_6_.pdf)> (дата звернення: 29.08.2019).

служб за телефоном 911), у їхньому районі. Відповідні інформаційні матеріали можуть бути відправлені через вебінтерфейс, додатками для *iPhone*, *Blackberry* чи *Android*, а також додатком *Facebook*. Співробітники органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ та організацій отримують повідомлення про виявлені проблеми та можуть відстежувати проблеми, наявні у їхній так званій “зоні спостереження”, за яку вони несуть відповідальність. Платформа передбачає механізми прямого зворотного зв'язку: посадові особи органів місцевого самоврядування присвоюють номер замовленню на виконання робіт і можуть змінювати статус ремонтних робіт (“розпочато”, “в процесі виконання”, “завершено”). Громадяни автоматично інформуються про зміни в статусі повідомлених ними проблем, що забезпечує повний цикл зворотного зв'язку. Сервіс інтегрований у сервіси соціальних мереж *Twitter* та *Facebook* і надає віджети звітності на основі електронних мап, зокрема здатен наочно зображати виявлені проблеми на *Google Map*. Окрім звітності, *SCF* також дає змогу посадовим особам органів місцевого самоврядування інтегрувати свою систему поточних завдань із системою звітності *SCF* на внутрішньому сервері. Онлайн-сервіси подачі заявок, такі як *SeeClickFix*, відповідають популярній сьогодні онлайн-системі електронного врядування 2.0, де громадяни готові взяти на себе відповідальність за поліпшення умов свого середовища існування. Переконливим свідченням перспективності *SCF* є той факт, що вже в травні 2011 р. кількість заявок, внесених громадянами через цю систему, досягла позначки у 100 тис. і відтоді щороку подвоюється, а послугами цієї платформи користується вже понад 16 тис. муніципалітетів у США<sup>16</sup>. На нашу думку, запровадження в Україні електронних систем на зразок *SeeClickFix* не тільки забезпечить підвищення ефективності публічного управління на місцях, а й стане органічною складовою загальнонаціонального проекту “Держава у смартфоні”, про реалізацію якого заявив Президент України у червні 2019 р.<sup>17</sup>.

Висновки. Загалом проведене дослідження дає змогу зробити такі висновки.

Децентралізація є мейнстрімом сучасного політико-правового розвитку і здійснюється у формах адміністративної, фінансової та політичної децентралізації. Між децентралізацією та демократією існує зв'язок, однак він не обов'язково є причинно-наслідковим і на практиці може варіюватися від однієї країни до іншої.

<sup>16</sup> I Mergel, ‘Distributed Democracy: SeeClickFix.Com for Crowdsourced Issue Reporting’ (2012) SSRN Electronic Journal <<https://ssrn.com/abstract=1992968>> (accessed: 29.08.2019).

<sup>17</sup> ‘Держава у смартфоні: Зеленський зібрав на Банковій експертів із е-послуг’ (*Українформ*) <<https://www.ukrinform.ua/amp/rubric-technology/2720454-derzava-usmartfoni-zelenskij-zibrav-na-bankovij-ekspertiv-iz-eposlug.html>> (дата звернення: 29.08.2019).

Позитивний зв'язок між децентралізацією і демократизацією залежить від типу децентралізації. Деконцентрація не має жодного стосунку до демократії, оскільки може здійснюватись як у демократичних, так і в недемократичних державах. Натомість політична децентралізація, яка з 2014 р. здійснюється в Україні, має демократичний характер, оскільки усуває інституційні та юридичні перепони для самоорганізації й самопомоги, а також заохочує інноваційні форми вирішення місцевих проблем.

Конституційна реформа щодо децентралізації в Україні не може обмежуватися інституційно-фінансовими змінами, а має забезпечити перехід від консультативної до партисипативної демократії, коли кожен член територіальної громади матиме право і реальну здатність безпосередньо або через виборних представників впливати на процес вироблення і зміст публічно-владних рішень, які визначають умови життя на відповідній території.

Важливим напрямом розбудови партисипативної демократії на місцевому рівні є посилення ролі сусідського самоврядування. Роль “локомотивів сусідського самоврядування” в Україні мали б узяти на себе органи самоорганізації населення.

Реформа щодо децентралізації має враховувати новітні зміни, що відбуваються в галузі інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема передбачати запровадження онлайн-сервісів на зразок *SeeClickFix*. Це стане органічною складовою діджиталізації українського суспільства, зокрема загальнонаціонального проекту “Держава у смартфоні”.

Формування і розвиток доктринальних засад здійснення конституційної реформи щодо децентралізації в руслі партисипативної демократії є перспективним напрямом подальших досліджень у цій сфері.

## REFERENCES

### Bibliography

#### *Authored books*

1. Crenson M and Ginsberg B, *Downsizing Democracy: How America Sidelined Its Citizens and Privatized Its Public* (The Johns Hopkins University Press 2002) (in English).
2. Kuibida V, *Pryntsypy i metody diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia [Principles and Methods of Local Self-Government Bodies Activity]* (MAUP 2004) (in Ukrainian).

#### *Edited books*

3. Mishyna N, ‘Propozytsii shchodo vdoskonalennia zakonodavstva Ukrainy pro orhany samoorhanizatsii naseleennia’ [‘Proposals to Improve the Legislation of Ukraine on Self-Organization Bodies’] v Orzih M (obshh red), *Doktrinal'noe soprovozhdenie juridicheskoy praktiki: istoriya i sovremennyj opyt kafedry konstitucionnogo prava: sbornik nauchno-prakticheskikh statej [Doctrinal Support of Legal Practice: History and Modern Experience*

*of the Department of Constitutional Law: a Collection of Scientific and Practical Articles]*  
(Jurid lit-ra 2007) (in Ukrainian).

*Journal articles*

4. Briffault R, 'The Rise of Sublocal Structures in Urban Governance' (1997) 82 *Minnesota Law Review* 503 (in English).
5. Frug G, 'Decentering Decentralization' (1993) 60 *University of Chicago Law Review* 253 (in English).
6. Mergel I, 'Distributed Democracy: SeeClickFix.Com for Crowdsourced Issue Reporting' (2012) *SSRN Electronic Journal* <<https://ssrn.com/abstract=1992968>> (accessed: 29.08.2019) (in English).
7. Pandey, 'Democracy and Decentralisation' (2005) *SSRN Electronic Journal* <<https://ssrn.com/abstract=878432>> (accessed: 29.08.2019) (in English).
8. Datsii N, 'Napriamy vdoskonalennia diialnosti mistsevoho samovriaduvannia' ['Areas of Improvement of Local Self-Government Activity'] (2007) 3 *Derzhava ta rehiony* 48 (in Ukrainian).
9. Pelivanova N, 'Napriamy udoskonalennia zakonodavchoi rehlamentatsii diialnosti orhaniv samoorhanizatsii naseleennia' ['Areas of Legislative Regulation Improvement of Self-Organization of Population Bodies Activity'] [2009] 1(10) *Stratehichni priorytety* 205 (in Ukrainian).
10. Samoilenko T, 'Orhany samoorhanizatsii naseleennia na seli yak diievyi instrument mistsevoho rozvytku' ['Self-Government Bodies in Rural Areas as an Effective Tool for Local Development'] (2016) 7 *Ekonomika i suspilstvo* 146 (in Ukrainian).
11. Shumliaieva I, 'Orhanizatsiino-pravovi zasady diialnosti orhaniv samoorhanizatsii naseleennia v Ukraini' ['Organizational and Legal Principles of Activity of Bodies of self-Organization of Population in Ukraine'] [2009] 2(2) *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia: zbirnyk naukovykh prats* 302 (in Ukrainian).
12. Tkachenko V, 'Normatyvno-pravove zabezpechennia diialnosti orhaniv samoorhanizatsii naseleennia v Ukraini' ['Legal Support of Activities of Self-Organization Bodies of the Population in Ukraine'] [2014] 1(20) *Visnyk Natsionalnoho universytetu "Iurydychna akademiia Ukrainy imeni Yaroslava Mudroho"* 231 (in Ukrainian).

*Websites*

13. 'Derzhava u smartfoni: Zelenskyi zibrav na Bankovii ekspertiv iz e-posluh' ['The State in the Smartphone: Zelensky Gathers E-Services Experts at Bankova Street'] (*Ukrinform*) <<https://www.ukrinform.ua/amp/rubric-technology/2720454-derzava-usmartfoni-zelenskij-zibrav-na-bankovij-ekspertiv-iz-eposlug.html>> (accessed: 29.08.2019) (in Ukrainian).

Vitalii Serohin  
Svitlana Serohina

DECENTRALIZATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT  
IN THE CONTEXT OF ENHANCEMENT OF DEMOCRACY IN UKRAINE

ABSTRACT. Over the past decade, the vector of democratic movements and reforms has reached a global scale, and democratic decentralization has spread throughout the world. As a result, today about 95 % of democratic countries have subnational (regional or local) authorities delegated with political, fiscal and administrative powers.



Віталій Серьогін, Світлана Серьогіна

In support of the arguments for democratic decentralization and enhancement of local self-government, it is often maintained that democratization and empowerment of subnational authorities will promote a greater accountability and responsibility of public authorities to local residents and will make governance more adapted to local needs and preferences.

The purpose of the article is to consider the essence and types of decentralization, its strong and weak points, to show its relationship with democracy and define the models of democracy which are most correlated with the decentralization reform and can be most efficient in terms of expanding the competence of local self-government in Ukraine. The author makes a qualification of the reform focused on territorial organization of power and local self-government in Ukraine, which was launched in 2014, in terms of decentralization types and the expected model of local democracy planned to be achieved. The article highlights the legal framework of the decentralization reform, the nature of the functions to be distributed, the need to provide sufficient material and financial resources for additional powers granted to local self-government, the issue of local autonomy and the system of checks and balances in the relations of central and local authorities, and the role of non-governmental organizations in deployment of the reform and enhancement of local self-government.

The author substantiates the view that the decentralization reform should not be restricted to institutional changes (changes of the constitutional design at the subnational level) but should ensure a transition from consultative to participatory democracy, where each territorial community member will have the right and the real power, directly or through elected representatives, to influence the process of development and the content of the decisions which are made by the government and which directly determine the conditions of life in the territory which they concern. It is argued that it is participatory democracy that can serve as an efficient tool to counteract the consolidation of power in the hands of interested business groups and political elites who protect their corporate interests. The author emphasizes the need to increase legal civic activity at the local level and enhance the role of population self-organization bodies as “institutions of neighboring self-government”.

KEYWORDS: local self-government; decentralization; local democracy; participatory democracy.