

Регіональне управління та місцеве самоврядування

УДК 353

Помаза-Пономаренко Аліна Леонідівна

*доктор наук з державного управління, старший дослідник,
начальник наукового відділу проблем державної безпеки*

Навчально-науково-виробничий центр

Національного університету цивільного захисту України

Pomaza-Ponomarenko Alina Leonidovna

*доктор наук по государственному управлению, старший исследователь,
начальник научного отдела по проблемам государственной безопасности*

Учебно-научно-производственный центр

Национального университета гражданской защиты Украины

Pomaza-Ponomarenko Alina

Doctor in Public Administration, Senior Researcher,

Head of the Scientific Department for State Security Problems of the Training

Research and Production Centre of

National University of Civil Protection of Ukraine

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: СОЦІАЛЬНІ ФАКТОРИ,
РИЗИКИ, КОНФЛІКТИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

**ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ: СОЦИАЛЬНЫЕ
ФАКТОРЫ, РИСКИ, КОНФЛИКТЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

**DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE: SOCIAL FACTORS,
RISKS, CONFLICTS AND PROSPECTS**

Анотація. Останні події засвідчили, що соціальний розвиток в Україні та її громадах може відбуватися за різних сценаріїв, які постійно уточнюються через дію зовнішніх і внутрішніх факторів. Установлено, що базис цих сценаріїв становить реформа децентралізації влади. Її головною метою є формування добробуту окремо взятого громадянина

жителів певної громади. Отже, метою статті є комплексне дослідження соціальні фактори, ризики, конфлікти та перспективи децентралізації влади.

Акцентовано, що в умовах невизначеності складно робити точні оцінки її наслідків. Проте деякі соціальні фактори, ризики, конфлікти та перспективи децентралізації влади наслідки на регіональному та місцевому рівнях вже певною мірою окреслюються досить виразно. З'ясовано, що можливі такі соціальні фактори: консерватизм жителів окремо взятої території; їх небажання змінювати вже усталений уклад життя, а так само неготовність змінювати усталений порядок розвитку владних відносин тощо. Обґрунтовано, що ці фактори відзначаються ризикостійкістю та конфліктністю, тобто можуть зумовлювати настання позитивних і негативних наслідків. Визначено, що соціальну базу цих ризиків і конфліктів становить населення певної територіальної громади, серед якого суттєвий вплив може чинити субрегіональна еліта. Установлено функції органів державної влади та місцевого самоврядування у соціальній сфері, які повинні реалізовуватися в умовах децентралізації та виникнення суб'єктно-суб'єктних відносин. Однак в Україні в середньостроковому періоді (3-4 роки) можна очікувати реалізації таких сценаріїв, що прямо залежать від заходів державної політики, які вживаються урядом в короткостроковому періоді в соціальній сфері через реформу децентралізації. Визначено, що за оптимістичного сценарію державної соціальної політики України та реформи децентралізації її влади повинен передбачати зміцнення соціальної безпеки, починаючи з територіальної громади.

Ключові слова: децентралізація, державна політика, соціальні фактори, ризики, конфлікти, перспективи, розвиток.

Анотація. Последние события показали, что социальное развитие

в Украине и ее территориальных общинах может происходить по разным сценариям, которые постоянно уточняются через действие внешних и внутренних факторов. Установлено, что базис этих сценариев составляет реформа децентрализации власти. Ее главной целью является формирование благосостояния отдельно взятого гражданина жителей определенной общины. Итак, целью статьи является комплексное исследование социальных факторов, рисков, конфликтов и перспектив децентрализации власти.

Акцентируется, что в условиях неопределенности сложно делать точные оценки последствий этой реформы. Однако некоторые социальные факторы, риски, конфликты и перспективы децентрализации власти, а также ее последствия на региональном и местном уровнях уже в некоторой степени определяются достаточно отчетливо. Выяснено, что возможны такие социальные факторы: консерватизм жителей отдельно взятой территории; их нежелание менять уже устоявшийся уклад жизни, а так же неготовность менять установившийся порядок развития властных отношений и т.п. В этом контексте обосновано, что эти факторы отмечаются рисконаправленностью и конфликтностью, то есть могут вызывать наступление положительных и отрицательных последствий. Определено, что социальную базу этих рисков и конфликтов составляет население определенной территориальной общины, среди которых существенное влияние может оказать субрегиональная элита. Установлено функции органов государственной власти и местного самоуправления в социальной сфере, которые должны реализовываться в условиях децентрализации и возникновения субъектно-субъектных отношений и. Однако в Украине в среднесрочной перспективе (3-4 года) можно ожидать реализации таких сценариев, что напрямую зависят от мер государственной политики, принимаемых правительством в краткосрочном периоде в социальной сфере за реформы децентрализации.

Определено, что при оптимистическом сценарии государственной социальной политики Украины и реформы децентрализации ее власти должно быть обеспечено укрепление социальной безопасности, начиная с территориальной общины.

Ключевые слова: *децентрализация, государственная политика, социальные факторы, риски, конфликты, перспективы, развитие.*

Summary. *The latest developments demonstrated that the social development in Ukraine and its communities can occur in different scenarios, which are constantly updated due to external and internal factors. It is established that the basis of these scenarios is the reform of decentralization of power. Its main purpose is to form the welfare of an individual citizen of a certain community. Thus, the paper objective is to carry out an overall study of social factors, risks, conflicts and prospects for decentralization of power.*

It is emphasized that in conditions of uncertainty it is difficult to make accurate assessments of its consequences. However, some social factors, risks, conflicts and prospects of decentralization of power at the regional and local levels are already to some extent clearly defined. It was defened that the following social factors are possible: conservatism of the inhabitants of a particular territory; their unwillingness to change the already established way of life, as well as their unwillingness to change the established order of development of power relations etc. it is justified that these factors are characterized by risk-taking and conflict. They can cause positive and negative consequences. It is determined that the social base of these risks and conflicts is the population of a certain territorial community, among which a significant influence may be exerted by the subregional elite. The functions of state authorities and local self-government bodies in the social sphere have been established, which should be implemented in the conditions of decentralization and the emergence of subject-subject relations. However, in Ukraine in the

medium term (3-4 years) we can expect the implementation of such scenarios that directly depend on public policy measures taken by the government in the short term in the social sphere through decentralization reform. It is determined that the optimistic scenario of the state policy of Ukraine should provide of strengthening of social security of the regions.

Key words: *decentralization, public policy, social factors, risks, conflicts, prospects, development.*

Постановка проблеми. Децентралізація в Україні є однією з головних реформ, і найбільш дієвих за останнє десятиліття. Її метою є перерозподіл владних повноважень і створення об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). Ця реформа (децентралізації влади) представляє собою загальнодержавне явище, яке за своєю масштабністю охоплює сільські місцевості зокрема та країну загалом. Зважаючи на це й ураховуючи незавершеність зазначеної реформи, необхідним є ґрунтовне та системне дослідження факторів, які впливають на успішність її реалізації. Усе це вказує на актуальність обраної тематики дослідження в контексті зміцнення системи безпеки України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правові, організаційні та ін. аспекти формування та реалізації державної соціальної політики України на регіональному та місцевому рівнях аналізуються в наукових працях В. Бакуменка, О. Борисенко, В. Бульби, А. Дегтяра, Л. Зеленкевич, О. Іляш, М. Латиніна, І. Лопушинського, О. Мельниченка, І. Парубчака, В. Садкового, А. Халецької та ін. [1; 4]). Відповідно до сучасних реалій ця політика має реалізовуватися в умовах реформи децентралізації влади, а також в умовах, які будуть сформовані після цього реформування. Зважаючи на це, окремого системного науково-теоретичного розгляду потребують соціальні ризики та наслідки впровадження реформи децентралізації в Україні, які формуються в умовах впливу різних

факторів. Отже, **метою статті** є комплексне дослідження соціальні фактори, ризики, конфлікти та перспективи децентралізації влади.

Виклад основного матеріалу. Сільські громади – структурна та важлива ланка соціально-територіального управління, децентралізація ж влади стала поштовхом для системних змін у селах в усіх сферах їх суспільної життєдіяльності (економічній, політичній, соціальній, культурній, екологічній тощо). Первинним завданням децентралізації є розширення повноважень територіальної громади, зокрема у формуванні бюджету й ухваленні управлінських рішень в означеному напрямку. Кінцевою метою реалізації реформи децентралізації влади є забезпечення гідних умов життєдіяльності громадян, зокрема жителів певної громади.

Аналіз стану реалізації реформи децентралізації влади, незважаючи на законодавче її забезпечення, що формується, починаючи з 2014 року, дозволяє стверджувати, що в Україні ця реформа проходить недостатньо ефективно, насамперед, це стосується територіальних громад. *Факторами*, які зумовлюють гальмування процесів децентралізації влади на місцевості є такі: 1) консерватизм жителів окремо взятої території; 2) їх небажання та неготовність змінювати вже усталений уклад життя, а так само небажання та неготовність змінювати усталений порядок розвитку владних відносин; 3) низький рівень якості життя населення; 4) його відчуття пригніченості через це; 5) високий рівень небезпеки втрати з боку населення свого житла, фінансових джерел на існування, що мають; 6) як наслідок, підвищення ризику виникнення соціальних конфліктів; 7) складність розвитку е-суспільства та недостатність інформаційно-роз'яснювальної роботи серед нього щодо особливостей і наслідків децентралізації влади [4].

Розгляд наукових напрацювань у сфері децентралізації влади [1; 3] дає змогу систематизувати дію вищевказаних соціальних факторів крізь призму визначення *соціальних наслідків* впливу на стан реформування влади: 1) ментальність місцевого населення (його консерватизм у

ставленні до розвитку громади та функціонування її органів; найменш консервативно налаштованими є молодь, особи з вищою освітою, фермери та інші особи); 2) недовірливе та відсторонене ставлення місцевого населення до децентралізації (має місце ситуація небажання окремих сільських голів розлучатися з владою, їхнє невдоволення статусом «старости»); 3) гендерні відмінності населення в її сприйнятті (жінки є більш лояльними щодо створення ОТГ, на відміну від чоловіків); 4) у громадах суттєве значення має характер її керівництва (тобто соціальні-професійні й особистісні якості керівника органу місцевого самоврядування, чи є він лідером, чи має авторитет та ін.); 5) рівень суб'єктної залученості населення до реалізації реформи (важливим в межах її реалізації є зміна акцентів в системі державного управління в бік розвитку не суб'єктно-об'єктних відносин, а суб'єктно-суб'єктних); 6) зміна ставлення місцевого населення в позиціях власної ідентичності (для України поки що притаманне формування нової ідентичності її жителів, яка має згодом «успадковуватися» майбутніми поколіннями українців) 7) формування гібридного виду сучасної територіальної громади в Україні, що є чимось середнім між сільським і міським типом соціального співтовариства) та ін.

Слід вказати, що вплив соціальних факторів може мати як позитивний, так і негативний характер. З огляду на вищенаведений аналіз негативного впливу соціальних факторів децентралізації влади окремого розгляду потребують позитивні перспективи її розвитку. Вони є нічим іншим як її *соціальними ризиками*, які за сприятливих умов можуть забезпечити підвищення соціального добробуту та рівня безпеки з боку населення. Його самопочуття є важливим соціальним ризиком, базис якого формує відповідна соціальна база підтримки реформи децентралізації. Ця база складається з місцевого населення, яке включає субрегіональну еліту, сільську інтелігенцію, фермерів, молодь, пенсіонерів, безробітних та ін.

Вони можуть відкрито або латентно виражати свій супротив у процесі об'єднання громад. Проте суттєво вплинути на цю ситуацію та змінити її в потрібний бік можуть владні позиції субрегіональної еліти в громаді. Аналіз результатів виборів голів ОТГ в Україні (у період з 2015 по 2019 рр.) дає змогу стверджувати про їх соціальний портрет. Так, за віком обрані голи ОТГ розподілилися на такі групи: у межах 39-50 років – 26%; від 51 до 60 років – 56%; більше 61 року – 18%. Серед цих осіб з вищою освітою – понад 80% [1].

Аналіз змін в умовах життя, пов'язаних з реалізацією реформи децентралізації [4], засвідчує, що питому вагу серед цих змін становлять ті, що стосуються надання адміністративних послуг у громадах. Щодо інших наслідків в умовах життя місцевого населення, то вони (за оцінками українців) погіршились, адже відбулося скорочення мережі освітніх, культурних та лікувальних закладів. Зважаючи на це, подальша реалізація реформи децентралізації влади повинна стосуватися забезпечення розвитку соціальної сфери та підвищення добробуту населення й умов його життєдіяльності. При цьому варто вирішити парадокс, що найбільші територіальні громади, зокрема, утворені на базі міст обласного значення, можуть втратити свої повноваження у сфері соціального захисту населення. Адже після реформи децентралізації влади у спроможних органах місцевого самоврядування може стане менше повноважень [2].

Власне кажучи, у 2020 р. КМУ визначив, що на базі підрозділів соцзахисту райдержадміністрацій буде утворено новий центральний орган виконавчої влади з відповідною територіальною мережею. Однак невідомим залишається положення міст обласного значення та їх повноважень у цій сфері. Складності додає ситуація, за якої впроваджується підхід щодо побудови централізованої моделі соціального захисту. Так, за державою закріплюються функції «бек-офісу» (призначення соцдопомоги), а за органами місцевого самоврядування –

повноваження «фронт-офісу» (приймати заяви від людей щодо такої допомоги та передавати ці заяви до державних інституцій). Це може уповільнювати процес надання соцпослуги, тобто містить відповідний соціальний ризик децентралізації влади [там само]. Однак з часом усі громади мають бути обов'язково наділені повноваженнями, необхідними для якісного й оперативного надання послуг у соціальній сфері. По закінченню реформи децентралізації влади функції центральних органів виконавчої влади у сфері соцзахисту повинні бути суттєво змінені та включати: адміністрування загальнодержавних реєстрів; державний відомчий контроль за законністю дій органів місцевого самоврядування у цій сфері. Саме за таким принципом повинна будуватися система публічного управління України.

Висновки. Сьогодні особливого значення набуває ефективний механізм реалізації реформи децентралізації влади в Україні, адже її головною метою є забезпечення гідного рівня життя населення. Відтак, актуалізуються питання визначення соціальних факторів, ризиків, конфліктів і перспектив реформи децентралізації влади. З'ясовано, що серед соціальних факторів такого реформування питому вагу становлять: консерватизм жителів окремо взятої території; їх небажання змінювати вже усталений уклад життя, а так само неготовність змінювати усталений порядок розвитку владних відносин тощо. Певна частина з цих факторів відзначається ризикостійкістю та конфліктністю, тобто можуть зумовлювати настання позитивних і негативних наслідків. Соціальну базу цих ризиків і конфліктів становить населення певної територіальної громади, серед якого суттєвий вплив може чинити субрегіональна еліта. Визначено функції органів державної влади та місцевого самоврядування у соціальній сфері, які повинні реалізовуватися в умовах децентралізації. Зважаючи на важливість її завершення, вважаємо, що подальші наукові розвідки повинні бути пов'язані з системним визначенням функцій «бек-

офісу» і «фронт-офісу» в цьому контексті.

Література

1. Зеленкевич Л.П. Соціокультурні чинники та соціальні ризики децентралізації в сільських громадах (на прикладі Запорізької області). URL:http://virtuni.education.zp.ua/info_cpu/sites/default/files/aref_Zelenkevich.pdf
2. Парадокси децентралізації: централізація соцзахисту? URL:https://www.ukrinform.ua/rubric-other_news/3126105-paradoksi-decentralizacii-centralizacia-soczahistu.html?fbclid=IwAR3okB5X706JiT8BNyYn8wfQ4eEwfdgQVXEXDCXup4Szg_j6eRl2QUq6b-g
3. Помаза-Пономаренко А. Л. Механізм зміцнення соціальної безпеки регіонів України в умовах інституціоналізації та децентралізації влади // Публічне адміністрування та національна безпека. 2020. № 8 (16). URL: <https://www.inter-nauka.com/ua/issues/administration2020/8/6274>.
4. Про реформу // Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/about>

References

1. Zelenkevych L.P. Sotsiokulturni chynnyky ta sotsialni ryzyky detsentralizatsiyi v silskykh hromadakh (na prykladi Zaporizkoyi oblasti). URL:http://virtuni.education.zp.ua/info_cpu/sites/default/files/aref_Zelenkevich.pdf
2. Paradoksy detsentralizatsiyi: tsentralizatsiya sotszakhystu? URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-other_news/3126105-paradoksi-decentralizacii-centralizacia-soczahistu.html?
3. Pomaza-Ponomarenko A. L. Mekhanizm zmitsnennya sotsialnoyi bezpeky rehioniv Ukrayiny v umovakh instytutsionalizatsiyi ta detsentralizatsiyi

vlady. Publichne administruvannya ta natsionalna bezpeka. 2020. № 8 (16).

URL: <https://www.inter-nauka.com/ua/issues/administration2020/8/6274>

4. Pro reformu // Decentralizacija daje mozhlyvosti. URL:
<https://decentralization.gov.ua/about>

Стаття надійшла до редакції 14.07.2020