

АНОТАЦІЯ

Гижко А. П. Впровадження практик децентралізації в контексті формування «політики знизу» в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 052 «Політологія». – Донецький національний університет імені Василя Стуса, Вінниця, 2021.

Зрілість політичних систем сучасності має низку показників, серед яких – модель взаємовідносин держави і суспільства. Характеристиками цієї моделі можуть виступати такі показники, як розвинутість громадянського суспільства в частині впливовості його інститутів, відчуття захищеності населення (соціальної, правової, інформаційної тощо), рівень політичної і правової культури громадян, стан громадянської освіти, сальдо міграції держави, реальні практики реалізації конституційного права громади на управління територією. Останній показник в Україні має міждисциплінарну природу як у контексті теоретико-методологічних підходів наукового вивчення, так і в самих практиках впровадження. Управляти територією і почувати себе господарем на власній землі – це значить побудувати таку гармонійну політику, де громада – дієвий суб'єкт господарювання, органи місцевого самоврядування – легітимні актори, які здатні приймати рішення і відповідально їх реалізовувати в інтересах громади і держави, мати правове забезпечення і сприяння з боку держави впровадженню децентралізованих практик та безпекового вектору розвитку. З огляду на зазначене, впровадження практик децентралізації в Україні вже має певні результати, вивчення яких дозволило б науковцям і практикам говорити про український шлях децентралізації, зрозуміти причини незавершеності реформи, окреслити перспективні кроки в контексті формування моделі «політики знизу» в Україні.

Доцільними, на погляд автора, для наукового дослідження національних і локальних практик децентралізації можуть слугувати міждисциплінарні теоретико-методологічні засади, що дозволяють поєднати учасницьку (партисипаторну) модель демократії (Дж. Вольф, К. Макферсон, Дж.

Менсбридж), що потребує високого рівня політичної і правової культури громадян, розвинутості недержавних інститутів та системних практик суспільного діалогу, управлінські концепції менеджеризму (теорії управління територіями з акцентом на показники соціально-економічної ефективності) та синергетики (Г.Хакен, І.Пригожин, Н.Кондратьєв, Ю.Плотинський, М.Польовий). Поєднання вказаних теорій дозволило автору в контексті впровадження процесу децентралізації розуміти концепт «політика знизу» як сукупність усталених практик управління локальними територіями, що склалися в державі, які забезпечують прямий доступ усіх мешканців громади до якісних послуг і сервісів, ефективні правові механізми і гарантовані можливості використання всіх ресурсів держави територіальною громадою та високу активність громади на шляху формування державної регіональної політики. Культуру партисипації в роботі визнано формою діалогу «державна - суспільство» через концепт «політики знизу».

Результатом компаративного аналізу стало виявлення специфіки світових та вітчизняних практик впровадження децентралізації в частині їх політико-правового забезпечення, суспільного діалогу та успішних локальних кейсів. Визначено, що політико-правове забезпечення процесу впровадження децентралізації у Франції, Польщі та Україні базується на Європейській хартії місцевого самоврядування та наявності реальних практик організації публічної влади на трьох рівнях: центральний (національний), місцевий (локальний), проміжний (регіональний). Реформа децентралізації має достатнє відображення у законодавчій базі вказаних держав, проте, існує істотна відмінність у визначених державах між ініціаторами проведення реформи та передумовами. Україна на відмінну від Польщі та Франції більшою мірою впроваджувала готовий європейський досвід задля євроінтеграційного поступу, приймаючи нормативні акти без внесення змін до Конституції України. Натомість, Франція і Польща пройшли весь конституційний процес, забезпечивши легальність та правову основу децентралізації. У процесі формування політико-правового забезпечення децентралізації в Україні можна виділити певні реперні точки, що символізують істотні зрушення у реформуванні, а саме: 1997 р. – прийняття

Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», 2001 р. – Концепція державної регіональної політики, 2010 р. – імплементація програм Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні», 2014 р. – Закон України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», 2015 р. – «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», 2020 р. – Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій». В роботі доведено, що практики політичного діалогу влади з громадою базуються на принципах взаємодії, що закладені у стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», «Україна – 2027». Характерною особливістю є те, що Стратегія містить у собі синергетичний підхід до функціонування влади, громади та бізнесу. Варто зауважити, що політичний діалог, сформований завдяки наявним інструментам партисипативної демократії, найкраще застосований у Вінницькій, Волинській, Сумській та Харківській областях України. Доведено, що впровадження практик децентралізації в контексті формування «політики знизу» в Україні залежить саме від комунікації влади, громади та бізнесу. Відсутність налагоджених каналів інформування суспільства від «центру» до «локалітетів» проявляється у втраті ефективності прийняття рішень у контексті втілення реформи.

У ході дослідження було визначено два кейси діалогу суспільства і держави у контексті державної регіональної політики. Перший кейс – це практична взаємодія, що відбувається завдяки розвинутому громадянському суспільству за допомогою: бюджету громадських ініціатив, громадських рад та консультативних органів, асоціацій громадських організацій, експертного та проєктного середовища, громадського контролю. Другий кейс (провладний) – має меті лише залучення громадськості до організації владних ініціатив. Функціонування кейсів залежить від моделі місцевого самоврядування конкретної держави та стартових умов проведення реформи. Доведено, що втілення реформи децентралізації в Україні, на основі європейського досвіду, відбувається з використання існуючих моделей управління територіями. У

побудові практик менеджеризму використовується поєднання державного, регіонального й локального принципів управління, що мають на меті делегування повноважень і встановлення контролю між центром та регіоном за принципом субсидіарності.

Специфікою розвитку державної регіональної політики в Україні є те, що кількість областей дорівнює кількості регіонів. На регіональному рівні, як і на державному існують такі типи децентралізації: політична, адміністративна, бюджетна, економічна. В Україні зберігається надмірна диференціація регіонів на основі показників економічного та соціального розвитку. При формуванні нової регіональної політики Україна використовує симбіоз європейської практики та власні стратегії розвитку, що активно розробляються з 2015 року. Незавершеним залишається питання формування префектур та перегляд територіально-адміністративного устрою (на принципах етнокультурних особливостей), що блокує, певним чином, розвиток конкурентного регіону. Враховуючи різну структуру економіки регіонів і різні пріоритети у зовнішній співпраці можна стверджувати про наявність великої диференціації промислових та аграрних регіонів. На основі аналізу Державної регіональної політики, Державної стратегії регіонального розвитку та спираючись на моделі регіональної політики Європейського Союзу було визначено особливості визначення оцінки регіонального розвитку. Для оцінки розвитку регіону за основу було взято модель взаємодії Європейського Союзу з державами-членами, як окремими регіонами. Для України найбільш прийнятною є модель Німеччини, де регіональна політика вимірюється у першу чергу горизонтальними та вертикальними зв'язками.

У роботі обґрунтовано, що оцінка регіональної політики в регіоні залежить від індикаторів ефективності територіальних громад. Під час дослідження було проаналізовано декілька систем індикаторів, що містяться у трьох підходах: внутрішньому, зовнішньому, локальному (авторському). Авторський підхід було запропоновано автором для використання Вінницькою облдержадміністрацією, що містив наступні індикатори: - динаміка демографічної ситуації в громаді; - співвідношення природного

скорочення населенні і міграції; - вікова структура населення в громаді; - рівень дотаційності бюджетів за відповідний рік; - питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах; - діяльність соціальної та адміністративної інфраструктури; - фактичні капітальні видатки на 1-го мешканця територіальної громади. Визначено успішний кейс впровадження реформи децентралізації на прикладі Вінницької області. У досліджуваних громадах Вінниччини помітно змінилася структура місцевих бюджетів, відбулася активізація мешканців громади, які стали долучатися до консультацій та громадських слухань, відбулось створення ЦНАП, нових медичних амбулаторій та опорних шкіл, реставрація пам'яток культури та активізація культурного життя.

Ключові висновки кваліфікаційної наукової праці довели, що у великих за своєю площею державах, з усталеною практикою впливу недержавних інститутів на державну політику та успішними локальними практиками самоврядування, слід очікувати формування діалогу між державою і суспільством шляхом ініціатив «знизу», що сприятиме модернізації системи владних відносин в бік «уряду професіоналів», розгалуженої системи представництва локальних територій на загальнонаціональному рівні, легітимності державних інститутів та демократизації політичної системи.

Ключові слова: децентралізація, територіальні громади, «політика знизу», національна та локальна специфіка впровадження децентралізації, локалітет, «влада-громада-бізнес», партисипативна демократія, принцип субсидіарності, індикатори ефективності державної політики децентралізації, Вінниччина.

ABSTRACT

Hyzhko A.P. Implementation of Decentralization Practices in the Context of «Bottom-up Policy» Formation in Ukraine.

Thesis for the acquisition of a scientific degree of Ph.D. in Political Science by the specialty 052 “Political Science”. – Vasyl’ Stus Donetsk National University, Vinnytsia, 2021.

The maturity of modern political systems has a number of indicators, including the model of the relationship between state and society. Such indicators as the development of civil society in terms of the influence of its institutions, the sense of protection of the population (social, legal, informational, etc.), the level of political and legal culture, the status of civic education, the state migration balance, real practices of the realization of constitutional law to manage the territory by communities can be considered as characteristics of this model. The last indicator has an interdisciplinary nature in Ukraine: both in the context of theoretical and methodological approaches to scientific study, and in the implementation practices themselves. To manage the territory and feel like a master on one's own land means to build such a harmonious policy, where the community is an effective business entity, local authorities are legitimate actors who are able to make decisions and responsibly implement them in the interests of the community and the state, have a legal support and assistance by the state for decentralized practices and security vector of development. In view of the above, the implementation of decentralization practices in Ukraine has some results already. The study of these results would allow scholars and practitioners to talk about the Ukrainian way of decentralization, to understand the reasons of reform incompleteness, to outline the promising steps in the context of «bottom-up policy» formation in Ukraine.

In the author's opinion, interdisciplinary theoretical and methodological principles may be expedient for scientific research of national and local practices of decentralization. These principles allow to combine the participatory model of democracy (J. Wolfe, C. Macpherson, J. Mansbridge), which requires a high level of political and legal culture of citizens, the development of non-governmental institutions and systematic practices of public dialogue, administrative concepts of managerialism (theories of territory management with an emphasis on indicators of socio-economic efficiency) and synergetic (H. Haken, I. Pryhozhyn, N. Kondratiev, Y. Plotynskyi, M. Polovyi). The combination of these theories allowed the author to understand the concept of «bottom-up policy» in the context of decentralization as a set of well-established practices of local territories management, that have been formed in the state, that provide direct access of all community residents to quality services,

effective legal mechanisms and guaranteed opportunities to use all resources of the state by the territorial community and high activity of the community on the way of the state regional policy formation. The culture of participation in the thesis is recognized as a form of dialogue «state - society» through the concept of «bottom-up policy».

Detection of the specificity of global and national practices of decentralization implementation in terms of their political and legal support, public dialogue and successful local cases is a result of the comparative analysis. It is determined that the political and legal support of the decentralization process in France, Poland and Ukraine is based on the European Charter of Local Self-Government and the existence of real practices of the organisation of public authority at three levels: central (national), domestic (local), intermediate (regional). The decentralization reform is sufficiently reflected in the legal framework of these states, however, there is a significant difference between the initiators of the reform and the preconditions in the mentioned states. Unlike Poland and France, Ukraine to a greater extent has implemented ready-made European experience for the sake of European integration progress, adopting normative acts without making amendments to the Constitution of Ukraine. France and Poland instead went through the entire constitutional process, providing the legality and legal basis for decentralization. In the process of a formation of the political and legal support for decentralization in Ukraine, certain benchmarks that symbolize significant changes in reformation, can be identified, namely 1997 - adoption of the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine», 2001 - Concept of State Regional Policy, 2010 - implementation of Council of Europe programs «Strengthening the Local Democracy and Support to Local Government Reform in Ukraine», 2014 - Law of Ukraine «On Approval of the Concept of Local Governance Reform and Territorial Organization of Power in Ukraine», 2015 – «The Strategy for Sustainable Development “Ukraine - 2020”», 2020 - Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Regulation of Certain Issues of Organization and Activity of Local Self-Government Bodies and District State Administrations». The research proves that the practices of political dialogue between the authorities and the community are based on the principles of interaction enshrined in the strategies for sustainable development «Ukraine – 2020»,

«Ukraine – 2027». A characteristic feature is the fact, that the Strategy contains a synergistic approach to the functioning of authority, community and business. It is worth noting that the political dialogue formed due to the available instruments of participatory democracy is best used in Vinnytsia, Volyn, Sumy and Kharkiv regions of Ukraine. It is proved that the implementation of decentralization practices in the context of «bottom-up policy» formation in Ukraine depends on the communication between authority, community and business. The absence of well-established channels of informing the society from the «center» to the «localities» is manifested in the loss of effective decision-making in the context of the reform implementation.

The author identifies two cases of dialogue between society and state in the context of state regional policy. The first case is a practical interaction that takes place due to developed civil society through the budget of public initiatives, public councils and advisory bodies, associations of public organizations, expert and project environment, public control. The second case (pro-government) aims only to attract the public to the organization of power initiatives. The functioning of the cases depends on the model of local self-government of a particular state and the starting conditions for the reform implementation. It is proved that the implementation of decentralization reform in Ukraine, based on European experience, takes place with the use of existing models of territory management. Combination of state, regional and local principles of management, aimed at delegation of powers and setting the control between the center and the region on the principle of subsidiarity, is used for the construction of managerial practices.

The specificity of the state regional policy development in Ukraine is that the number of administrative territorial units is equal to the number of regions. At the regional level, as well as at the state level, the following types of decentralization exist: political, administrative, budgetary, economic. Excessive differentiation of regions based on indicators of economic and social development persists in Ukraine. Ukraine uses a symbiosis of European practice and its own development strategies, which have been actively worked out since 2015, in formation of a new regional policy. The issue of formation of prefectures and revision of the territorial-administrative system (on the principles of ethnocultural peculiarities) remains unfinished, which, in a certain way,

blocks the development of a competitive region. Taking into account the different structure of the regional economy and various priorities in external cooperation, it can be argued that a great differentiation of industrial and agricultural regions takes place. Based on the analysis of the State Regional Policy, the State Regional Development Strategy and on the model of regional policy of the European Union, the features of determining the assessment of regional development were identified. Model of interaction of the European Union with the Member States as separate regions was taken as a basis for assessment of the region development. The most acceptable model for Ukraine is the German model, where regional policy is measured primarily by horizontal and vertical links.

It is substantiated that an assessment of regional policy in the region depends on indicators of the territorial community's effectiveness. During the study, several systems of indicators were analyzed, which are contained in three approaches: internal, external, local (author's approach). The author's approach was proposed by the author for the Vinnytsia Regional State Administration, which contained the following indicators: - dynamics of the demographic situation in the community; - the ratio of natural population decline and migration; - age structure of the population in the community; - level of budget subsidy for a certain year; - the share of expenditures for the maintenance of the management staff in its own resources; - activities of social and administrative infrastructure; - actual capital expenditures per 1 inhabitant of the territorial community. The successful case of decentralization reform implementation on the example of Vinnytsia Region is determined. The structure of local budgets in the studied communities of Vinnytsia Region has significantly changed, community residents have become more active and have started to join consultations and public hearings, new administrative services centers, medical clinics and support schools have been established, cultural monuments have been restored and cultural life has been intensified.

The key conclusions of the qualification work proved that in large states, with a well-established practice of the influence by non-state institutions on public policy and successful local self-government practices, the formation of dialogue between the state and society through the «bottom-up» initiatives should be expected. It will contribute

to the modernization of power relations towards the «government of professionals», the branched system of representation of local territories at the national level, the legitimacy of state institutions and the democratization of the political system.

Key words: decentralization, territorial communities, «bottom-up policy», national and local specificity of decentralization implementation, locality, «authority-community-business», participatory democracy, principle of subsidiarity, indicators of the efficiency of state decentralization policy, Vinnytsia Region.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях, включених до переліку наукових фахових видань України

1. Гижко А.П. Світові практики впровадження децентралізації та їх досвід для України. *Політичне життя*. 2020. № 1. С. 22–29.
2. Hyzhko A.P, Okunovska Yu.V., Prymush M.V. Political Elite in the Institutional Environment. *Політичне життя*. 2020. № 2. С. 34–45.
3. Гижко А.П. Освітня децентралізація в Україні на прикладі кейсу Вінницької області. *Політичне життя*. 2021. № 2. С.11-15.

Статті у періодичних наукових виданнях інших держав, включених до міжнародних наукометричних баз

4. Гижко А. П. Бюджетна децентралізація регіонів. *Evropský politický a právní diskurz*. Czech Republic. 2020. Iss. 4. P. 104–109.
5. Hyzhko A., Okunovska Y., Prymush M., Polovyi M. Specifics of decentralization reform in Poland and Ukraine. *European Journal of Transformation Studies*. Georgia. 2020. No. 2. P. 245–256. **(Web of Science)**

Праці, що додатково відображають наукові результати дисертації

6. Гижко А.П. Новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня в Україні. *V Міжнародна науково-практична конференція «Інформація та соціум», 25 червня 2020 р.* Вінниця: ДонНУ імені Василя Стуса, 2020 р. С. 27–28.

7. Гижко А.П. Аналіз результатів місцевих виборів у контексті децентралізації. *Соціологічні дискурси: Матеріали IV Всеукраїнської наукової конференції молодих учених (м. Дніпро, 4 грудня 2020 року)*. Дніпро, 2020. С. 24–26.
8. Гижко А.П. Інститут старост як чинник трансформації українського суспільства. *Україна як суспільство ризику: Матеріали Всеукраїнської наукової конференції (м. Дніпро, 23 квітня 2021 року)*. Дніпро, 2021.