

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАПОБІГАННЯ ЗАГРОЗАМ СЕПАРАТИЗМУ

КОВАЛЬОВ Нікіта Сергійович - аспірант 1-го року навчання Сумського державного університету

УДК 353.2

DOI: <https://doi.org/10.71404/EP.2025.3.3>

У статті досліджено децентралізацію як механізм правового та інституційного забезпечення національної єдності держави, що має потенціал для протидії загрозам сепаратизму. Автор аналізує нормативно-правові засади децентралізаційної реформи в Україні, включаючи Конституцію України, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та положення Європейської хартії місцевого самоврядування. На основі аналізу української моделі децентралізації після 2015 року доводиться, що ефективно делегування повноважень громадам, розвиток місцевої демократії та бюджетна автономія є чинниками, які посилюють довіру населення до держави та знижують ризики політичного відчуження регіонів.

Особливу увагу приділено міжнародному досвіду (Іспанія, Канада, Італія), що свідчить про те, що децентралізація може ефективно стримувати сепаратистські настрої за умов поєднання автономії з інституційною підзвітністю. Автор також наголошує на важливості збереження унітарної форми державного устрою при впровадженні децентралізованих механізмів.

Зазначається, що децентралізація має не лише управлінський, а й безпековий вимір. Надання місцевим громадам інструментів для ефективного самоврядування сприяє запобігання радикалізації, зменшенню впливу зовнішніх ворожих наративів та підвищенню стійкості політичної системи до внутрішніх загроз. Водночас автор підкреслює необхід-

ність правових запобіжників проти використання автономії з деструктивною метою.

У підсумку стверджується, що децентралізація повинна розглядатися як елемент національної безпекової політики, що поєднує принципи участі, правової державності та територіальної єдності. Ефективне продовження реформи можливе лише за умов чіткої регламентації повноважень, належного фінансування та системного моніторингу з боку державних органів.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, сепаратизм, територіальна цілісність, національна безпека, об'єднані територіальні громади, політична стабільність, публічне управління.

Постановка проблеми

В умовах збройної агресії проти України, що супроводжується спробами підризу національної єдності, особливо актуалізується проблема сепаратизму як інструменту гібридної війни. Сепаратистські прояви не завжди мають лише військово-політичний характер – вони можуть формуватися на ґрунті соціального, економічного чи культурного невдоволення, підсиленого інформаційними маніпуляціями. У такій ситуації державі необхідно не лише забезпечувати територіальну цілісність засобами оборони, а й створювати такі інституційні механізми, які мінімізують передумови для відцентрових настроїв. Одним із таких інструментів виступає децентралізація влади, що дозволяє посилити місцеву самоорганізацію та

участь громад у вирішенні важливих питань.

Метою статті є дослідити децентралізацію як правовий та політико-адміністративний інструмент запобігання загрозам сепаратизму в умовах унітарного устрою України, визначити сильні сторони реалізованої моделі, міжнародний досвід та потенціал подальшого нормативно-інституційного вдосконалення цієї реформи в контексті зміцнення національної безпеки.

Стан наукової дослідженості

Питання децентралізації є предметом численних досліджень як українських, так і зарубіжних науковців. У науковій літературі розглядаються різні аспекти цієї тематики, зокрема уточнення змісту поняття «децентралізація», класифікація її видів і форм, а також аналіз стану й перспектив розвитку децентралізаційних процесів в Україні. Така увага пояснюється, зокрема, позитивним досвідом реалізації цієї реформи у багатьох країнах Європейського Союзу. Серед українських дослідників, які зробили внесок у вивчення проблеми, варто згадати І. Архипенка, О. Бориславську, Л. Василенка, О. Васильєву, І. Заверуху, В. Куйбіду, А. Лелеченка, А. Ткачука, А. Школика та інших. У сфері дослідження сепаратизму значний внесок зробили Т. Василюк, О. Мартинюк, М. Савчин, де акцент зроблено на політичних передумовах та безпекових викликах. Однак комплексне вивчення саме взаємозв'язку децентралізації з попередженням сепаратизму залишається недостатньо розробленим у науковому дискурсі, що зумовлює актуальність обраної теми.

Виклад основного матеріалу

Проблема сепаратизму залишається однією з найактуальніших загроз для територіальної цілісності багатьох сучасних держав. Етнічні конфлікти, економічна нерівність регіонів, культурні відмінності та незадоволення централізованим управлінням часто стають каталізаторами сепаратистських рухів. У цьому контексті особливої уваги заслуговує дослідження децентралізації як по-

тенційного інструменту запобігання таким загрозам.

Сепаратизм (від лат. *separatus* – відокремлений) – це політична стратегія та практика, спрямована на відокремлення певної частини території від існуючої держави з метою утворення нового державного суб'єкта або отримання широкої автономії. Такий рух зазвичай ґрунтується на національних, етнічних, політичних, релігійних чи інших відмінностях [1].

Децентралізація, що передбачає передачу частини повноважень від центральних органів влади до регіональних та місцевих рівнів, може стати ефективним механізмом вирішення протиріч між прагненнями регіонів до самоврядування та необхідністю збереження державної єдності. Актуальність цього дослідження зумовлена як теоретичною важливістю розуміння механізмів територіальної стабільності, так і практичною потребою багатьох держав у розробці ефективних стратегій протидії сепаратистським загрозам.

Децентралізація є однією з ключових реформ, спрямованих на модернізацію системи державного управління в Україні, підвищення ефективності місцевих громад та забезпечення сталого розвитку регіонів. У контексті сучасних викликів, зокрема загроз сепаратизму, децентралізація набуває додаткового значення як інструмент зміцнення національної єдності та запобігання дезінтеграційним процесам. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (надалі – Закон) та Концепція реформування місцевого самоврядування, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р, створюють правову основу для передачі повноважень і ресурсів від центральної влади до територіальних громад, що сприяє зниженню регіональних напружень і протидії сепаратистським рухам [2; 3].

Тож як визначено, цей процес дозволяє громадам самостійно вирішувати питання місцевого значення, що знижує відчуття відірваності від центру та зменшує потенціал для сепаратистських настроїв. Згідно з Європейською хартією місцевого самовряду-

вання, ратифікованою Україною у 1997 році (Закон України від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР), місцеве самоврядування сприяє демократичному управлінню та залученню громадян до прийняття рішень, що є важливим для зміцнення соціальної згуртованості [4].

У контексті України, де з 2014 року триває російсько-українська війна, яка підживлює сепаратистські рухи на сході країни, децентралізація стала інструментом протидії дезінтеграції. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII сприяв створенню об'єднаних територіальних громад (ОТГ), які отримали ширші повноваження та фінансові ресурси [5]. Це дозволило регіонам, зокрема прифронтовим, ефективніше вирішувати локальні проблеми, такі як відновлення інфраструктури чи забезпечення соціальних послуг, що зменшує соціально-економічне незадоволення – один із ключових факторів сепаратизму.

З погляду запобігання сепаратизму, ця модель дозволила:

— знизити протестний потенціал у регіонах через реальне залучення громадян до управління;

— зменшити відчуття дискримінації з боку центру;

— посилити ідентифікацію громадян з державою через механізми участі.

Проте є й ризики. Зокрема, у прикордонних регіонах чи регіонах з історичною специфікою (наприклад, Закарпаття, Буковина) вважаємо, що є спроби використання децентралізації як приводу для розхитування державного суверенітету з боку іноземних сил, потребують чітких обмежень і механізмів контролю.

Аналіз міжнародного досвіду показує, що різні країни використовують різноманітні моделі децентралізації для вирішення проблем сепаратизму та етнічних конфліктів. Кожна модель має свої особливості, переваги та недоліки, які важливо враховувати при розробці децентралізаційних стратегій.

Іспанія – один з найцікавіших прикладів використання децентралізації для вирішення регіональних проблем. Після падіння диктатури Франко в 1975

році країна стикнулася з потужними сепаратистськими рухами, особливо в Каталонії та Країні Басків. Відповіддю стало створення системи автономних співтовариств, які отримали значні повноваження в галузі освіти, культури, охорони здоров'я та частково податків.

Ця система дозволила Іспанії зберегти територіальну цілісність протягом десятиліть, хоча періодично виникають нові виклики, як це сталося з каталонською кризою 2017 року. Досвід Іспанії демонструє як можливості, так і обмеження децентралізації у вирішенні сепаратистських проблем.

Крім того, Іспанія є еталоном у процесах участі громадян та участі організацій громадянського суспільства як пріоритетного учасника інституційного діалогу та менеджера державних послуг на регіональному та місцевому рівнях [6].

Бельгія розробила унікальну модель управління етнічними відмінностями через поєднання територіальної та персональної автономії. Система включає три регіони (Фландрія, Валлонія, Брюссель-Столиця) та три культурні співтовариства (фламандське, французьке та німецьке), кожне з яких має власні повноваження.

Бельгійська модель демонструє можливості складних форм децентралізації для управління багатоетнічними суспільствами, хоча вона також стикається з викликами, пов'язаними з координацією між різними рівнями влади [7, с. 59].

Швейцарія – класичний приклад успішного федералізму, який забезпечує мирне співіснування різних етнічних та мовних груп. Система кантональної автономії дозволяє 26 кантонам зберігати значну самостійність у внутрішніх справах, включаючи освіту, культуру та частково податки.

Швейцарський досвід показує, що стабільна децентралізація може забезпечити довготривалу єдність навіть у країнах з високим рівнем культурного різноманіття. Ключовими факторами успіху є консенсусна демократія, принцип пропорційності та традиції компромісу [7, с. 56].

Уроки для України виділимо наступні:

1) децентралізація не є панацеєю, але може бути ефективним інструментом;

2) важливо враховувати історичний та культурний контекст;

3) необхідно забезпечити баланс між автономією та єдністю;

4) реформи мають бути поступовими та консенсусними.

Міжнародний досвід показує, що успішна децентралізація вимагає ретельного планування, широкого консенсусу та постійної адаптації до мінливих умов. Кожна країна має знайти свою унікальну модель, яка враховує специфічні історичні, культурні та політичні особливості.

Для ефективного використання децентралізації як інструменту запобігання сепаратизму необхідно дотримуватися принципів збалансованої децентралізації. Це включає поступовість реформ, які дозволяють інститутам адаптуватися до нових умов, гнучкість у розподілі повноважень залежно від специфіки різних регіонів, та забезпечення механізмів координації між різними рівнями влади.

Важливо також забезпечити симетричність децентралізації, уникаючи створення привілейованих регіонів, які можуть викликати заздрість інших територій. Водночас необхідно зберегти можливість для асиметричних рішень у випадках, коли це виправдано об'єктивними обставинами.

Створення ефективних інституційних механізмів є ключовою умовою успішної децентралізації. Це включає розробку чіткого конституційного розподілу повноважень, створення незалежних судових інстанцій для вирішення конфліктів між рівнями влади, та запровадження регулярних механізмів консультацій між центром та регіонами.

Особливу увагу слід приділити створенню інститутів, які забезпечують представництво регіонів у національних органах влади. Це може включати другу палату парламенту, що представляє територіальні інтереси, або спеціальні консультативні органи при уряді.

Фінансова децентралізація повинна забезпечувати баланс між автономією регіонів та національною солідарністю. Це вимагає створення справедливої системи розподілу податків, яка б давала регіонам достатні ресурси для виконання їхніх функцій, але вод-

ночас зберігала можливість для перерозподілу на користь менш розвинених територій [8, с. 37].

Важливо також забезпечити прозорість фінансових відносин між центром та регіонами, щоб уникнути виникнення конфліктів через непорозуміння щодо фінансових зобов'язань.

Висновок

Децентралізація – це потужний інструмент запобігання сепаратистським загрозам, який може забезпечити баланс між прагненнями регіонів до самоврядування та необхідністю збереження державної єдності. Світовий досвід демонструє, що правильно структурована децентралізація може значно знизити сепаратистські настрої та забезпечити стабільність багатонаціональних держав.

Однак ефективність децентралізації залежить від багатьох факторів, включаючи наявність відповідних інституційних передумов, економічних ресурсів та культурних традицій. Неправильно спроектована або надмірна децентралізація може мати протилежний ефект, посилюючи сепаратистські настрої та підриваючи державну єдність.

Для оптимального використання децентралізації як інструменту запобігання сепаратизму необхідно дотримуватися принципів збалансованості, поступовості та гнучкості. Особливу увагу слід приділити створенню ефективних механізмів координації між різними рівнями влади та забезпеченню справедливого розподілу ресурсів.

Подальші дослідження в цій галузі повинні зосередитися на розробці більш детальних моделей оптимальної децентралізації для різних типів держав та регіонів, а також на вивченні довгострокових наслідків децентралізаційних реформ для державної єдності та демократичного розвитку.

Література

1. Сепаратизм. *Велика українська енциклопедія*. URL: <https://vue.gov.ua/Сепаратизм>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>

3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>

4. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15.07.1997 № 452/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-вр#Text>

5. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

6. Una delegación angolena conoce la experiencia española en descentralización y gobernanza local. *FIAP*. URL: <https://www.fiap.gob.es/noticias/una-delegacion-angolena-conoce-la-experiencia-espanola-en-descentralizacion-y-gobernanza-local/>.

7. Чальцева О. М., Ясько О. Г. Децентралізація як фактор ефективності державного управління на прикладі Швейцарії та Бельгії. *Політичне життя*. 2021. № 2. С. 54–61. URL: <https://doi.org/10.31558/2519-2949.2021.2.8>

8. Baranovskyi M. O. Financial decentralization in Ukraine: peculiarities of implementation. *Ukrainian Geographical Journal*. 2017. Vol. 2017, no. 4. P. 30–38. URL: <https://doi.org/10.15407/ugz2017.04.030>

Kovalev N.

DECENTRALIZATION AS A TOOL TO PREVENT THREATS OF SEPARATISM

The article examines decentralisation as a mechanism of legal and institutional support for the national unity of the state, which has the potential to counteract the threats of separatism. The author analyses the legal framework of the decentralisation reform in Ukraine, including the

Constitution of Ukraine, the Law ‘On Local Self-Government in Ukraine’, the Law ‘On Voluntary Amalgamation of Territorial Communities’ and the provisions of the European Charter of Local Self-Government. Based on the analysis of the Ukrainian model of decentralisation after 2015, the author proves that effective delegation of powers to communities, development of local democracy and budget autonomy are factors that increase public trust in the state and reduce the risks of political alienation of regions.

Particular attention is paid to international experience (Spain, Canada, Italy), which shows that decentralisation can effectively curb separatist sentiment if autonomy is combined with institutional accountability. The author also emphasises the importance of preserving the unitary form of government while implementing decentralised mechanisms.

It is noted that decentralisation has not only a governance but also a security dimension. Providing local communities with the tools for effective self-governance helps to prevent radicalisation, reduce the impact of external hostile narratives and increase the resilience of the political system to internal threats. At the same time, the author emphasises the need for legal safeguards against the use of autonomy for destructive purposes.

The author concludes that decentralisation should be seen as an element of national security policy that combines the principles of participation, rule of law and territorial unity. Effective continuation of the reform is possible only under conditions of clear regulation of powers, adequate funding and systematic monitoring by state authorities.

Keywords: decentralisation, local self-government, separatism, territorial integrity, national security, amalgamated territorial communities, political stability, public administration.