

УДК 340.12:(316.334.56:114)  
DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i1.163>

**О. С. Мельничук**  
доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри загальнотеоретичної юриспруденції  
Національного університету «Одеська юридична академія»  
[orcid.org/0000-0002-3557-5934](https://orcid.org/0000-0002-3557-5934)

## ЦЕНТР-ПЕРИФЕРІЙНА МЕТОДОЛОГІЯ ТА РОЛЬ МІСТА В ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У статті розглянута концепція центр-периферійних відносин, яка запропонована як методологічна основа щодо децентралізації влади у сучасній державі. За допомогою цієї концепції розкривається роль та специфіка включеності міст до державного та правового простору сучасної України.

Тобто стаття присвячена з'ясуванню можливостей використання концепції центр-периферійного аналізу в юриспруденції, зокрема для теоретичного обґрунтування децентралізації державної влади.

Центрація державного простору пов'язана зі становленням специфічних локальних територій та їх нормативно-правовим оформленням. Показано, що міста завжди виконують роль центрів в організації державного простору, у зв'язку із чим вони є основними точками концентрації управлінських та фінансових ресурсів.

Доведено, що центр-периферійний аналіз є релевантною та дивергентною методологією проведення децентралізації державної влади в Україні. Децентралізація влади має бути зорієнтована не лише на переосмислення механізму організаційної та фінансової незалежності областей та районів шляхом посилення позицій місцевого самоврядування порівняно з органами виконавчої влади на місцях, але й на посилення ролі міст як організуючих центрів, здатних виступати реальними рушіями економічного та соціального розвитку.

Центр-периферійна методологія виявляє свою ефективність під час побудови програми децентралізації державної влади. Перенесення акцентів з регіонів на анклав, які з соціально-економічного погляду є реальними носіями центр-периферійних відносин, є шляхом, який дозволить значно посилити статус міста в українському праві та в державному просторі, сформулювати таку матрицю взаємин між державою та локальними територіями, яка надасть можливість побудувати взаємовигідні умови фінансового, політичного та юридичного характеру.

Таким чином, децентралізація як тенденція розвитку сучасної Української держави – це реальний шанс завершити урбанізацію українського суспільства, що не лише посилить позиції обласних центрів, але й відповідно зміцнить позиції периферії у суспільстві.

*Ключові слова:* концепція центр-периферійних відносин, центр-периферійна методологія, місто, державний простір, децентралізація державної влади.

### *Melnychuk O. S. CENTER-PERIPHERAL METHODOLOGY AND THE ROLE OF THE CITY IN DECENTRALIZATION OF STATE POWER*

The article discusses the concept of center-peripheral relations, which is proposed as a methodological basis for the decentralization of power in the modern state. This concept reveals the role and specifics of the inclusion of cities in the state and legal space of modern Ukraine.

That is, the article is devoted to clarifying the possibilities of using the concept of center-peripheral analysis in jurisprudence for the theoretical justification of the decentralization of state power, in particular.

The centering of the state space is associated with the formation of specific local areas and their legal justification. It is shown that cities always play the role of centers in the organization of public space, and therefore, they are the main points of concentration of administrative and financial resources.

It is proved that the center-peripheral analysis is a relevant and divergent methodology for the decentralization of state power in Ukraine. Decentralization of power should be focused not only on rethinking the mechanism of organizational and financial independence of regions and districts by strengthening the position of local self-government in comparison with local executive bodies, but also on strengthening the role of cities as organizing centers capable of acting as real engine of economic and social development.

Center-peripheral methodology proves its effectiveness in building a program of decentralization of state power. Shifting the emphasis from the regions to the enclaves, which from a socio-economic point of view are the real carriers of center-peripheral relations, is a way significantly strengthen the city's status in Ukrainian law and state space, to form a matrix of relations between the state and local territories that will provide an opportunity to build mutually beneficial conditions of financial, political and legal nature.

Thus, decentralization as a tendency of development of the modern Ukrainian state is a real chance to complete the urbanization of Ukrainian society, which will not only strengthen the position of regional centers, but also strengthen the position of the periphery in society, respectively.

*Key words:* concept of the center-peripheral relations, center-peripheral methodology, city, state space, decentralization of state power.

**Постановка проблеми.** Специфіка розвитку сучасного права та сучасної держави полягає у все більшому акцентуванні уваги, ресурсів та організаційних зусиль на забезпеченні не лише гори-

зонтального, але й вертикального поділу влади. Для української держави це особливо актуально в контексті поширення ідей децентралізації як одного з головних напрямів здійснення демокра-

тичних реформ. Але зараз достеменно не зрозуміло не лише яким має бути кінцевий варіант такої децентралізації, але й яка методологія має бути покладена в її основу. Гострота цієї проблеми підсилюється ще й тим, що в сучасному українському науковому дискурсі головними суб'єктами децентралізації виступають регіони та їх територіальні громади, тоді як за межами розгляду залишаються ті елементи державного простору, які більшою мірою відображають структуру розподілу ресурсів, а саме міста.

При цьому одна з важливих характеристик сучасного міста полягає в тому, що воно виступає центром концентрації ресурсів, інформаційних потоків, людей та культурних кодів. Це, з одного боку, зумовлює постановку питання про те, наскільки міста впливають на організацію не тільки правового, але й державного простору, тобто як вони залучені до структуризації держави, як впливають на функціонування її механізму тощо. З іншого боку, це порушує проблему зворотного характеру: як держава впливає на міста, у чому полягає державне управління урбанізаційними процесами тощо. Дійсно, саме простір як одна з підстав ідентифікації людини у співвідношенні з місцем народження, розвитку й подальшою її індивідуалізацією, як базове поняття, відкриває нові грані статичних та динамічних характеристик сучасної держави. Сучасні інтеграційні процеси на фоні збільшення кількості держав на карті світу, внаслідок загострення питань територіально-етнічної ідентичності, економічної усталеності породжують необхідність осмислення просторової проблематики.

**Мета та завдання.** У цьому контексті одним із перспективних та актуальних напрямів у загальнотеоретичній юриспруденції є вивчення правового та державного простору, яке використовує методологію, засновану на розгляді предмета кризь призму відносин «центр-периферія». Методологічна цінність цього підходу в тому, що він базується на фундаментальному принципі – дослідженні суспільних відносин через виявлення соціальної нерівності, й представляє відносини «центр-периферія» як форму просторової нерівності.

Виявлення тієї теоретико-методологічної моделі, яка дозволила б не лише розкрити роль міст в організації державного простору, а й була б практично застосовна до проблем децентралізації української держави є однією зі стрижневих стратегій та завдань дослідження міського права як феномена сучасної правової реальності. Тому розгляд концептуальних засад теорії центр-периферійних відносин у поєднанні з акцентуацією уваги на проблемах розвитку сучасних міст є невіддільною частиною цього дослідження.

**Оцінка стану літератури.** Розробка центр-периферійної методології пов'язана з відомими соціологічними концепціями взаємодії центру

і периферії таких учених, як І. Валлерстайн [1], Дж. Фрідман [2], Е. Шилз [3], Ш. Ейзенштадт [4] та ін. Ці ідеї дають підстави для їх подальшого застосування під час вивчення правового та державного простору в контексті загальнотеоретичної юриспруденції, звернувшись до досліджень П. Ансі, А.С. Макаричева, Ю.М. Оборотова, А.Ф. Ткачука, Д.В. Урманова та інших.

**Виклад основного матеріалу.** Для сучасних держав, інтеграційних об'єднань, міжнародної спільноти поняття центру давно стало звичним та широко використовуваним. Центри завжди виконують організуючу роль: вони задають моделі поведінки, встановлюють деякі стандарти, саме в центрах найперше виникають інновації, запроваджуються нові ідеї. Центр має політичне, економічне та правове значення (зокрема, недарма в міжнародному гуманітарному праві широко використовуються такі поняття, як «право Женеви» та «право Гааги»). Але не меншу роль у цій системі відіграє й периферія, яка врівноважує центр, не дозволяє йому відірватися від потреб звичайних людей. По суті, без периферії центр не є можливим.

Але що представляє центри у реальному політичному та правовому житті? Вважаємо, що ними є міста. Звісно, саме поняття центру може мати не лише географічне, але й символічне значення (наприклад, коли говорять про центральну тему того чи іншого дослідження). Але стосовно організації державного простору, встановлення механізмів взаємодії різних регіонів між собою тощо слід використовувати поняття центру саме в економічному, політичному та правовому значеннях. У такому розумінні міста, по суті, є єдиним варіантом.

Урбанізація, яка стала однією з домінуючих тенденцій розвитку суспільства, починаючи з другої половини XIX століття, переконливо продемонструвала, що ущільнення економічних, демографічних, правових та інших зв'язків у великих містах поступово переростає у своєрідну соціальну гравітацію, коли місце зосередження людей, капіталів та цінностей формує навколо себе специфічну міську агломерацію. Але якщо не так давно питання урбаністики цікавили здебільшого економістів та соціологів, нині до них усе частіше звертаються політологи та юристи, оскільки для сучасного суспільства міста давно вже не є просто великими населеними пунктами. Вони концентрують довкола себе не лише ресурси, капітали та людей, але й стають центрами формування управлінських рішень, правових ідей та інститутів.

Тому слід зазначити, що в сфері політики міська ідентифікація державного простору давно укорінилася як цілком природний погляд на політичний процес. На європейському рівні міста часто стають ідентифікаторами наднаціональних та національних інституцій (ми все частіше чую-

мо від засобів масової інформації щось на кшталт: «перемовини Брюсселя та Києва» і так далі) тощо. Ця практика є доволі показовою з огляду на те, що міста стають центрами ухвалення політичних рішень, часто перетворюючись на великі бюрократичні центри, що живуть за власними законами (Брюссель, Страсбург, Гаага тощо). У зв'язку з цим державний простір організовується за принципом балансу центральних та периферійних зон, коли міста стають зонами концентрації управління, ресурсів і повноважень, а периферія знаходиться під їх впливом.

Центрація державного простору пов'язана з формуванням специфічних локальних територій. Як підкреслюється в науковій літературі, під центром розуміється місце генерації технологічних, соціальних та інших новацій, тоді як периферія слугує простором їх поширення, причому інтенсивність такого поширення прямо залежить від того, наскільки тісно периферія взаємодіє із центром. Відбувається первинний розподіл функцій, а також вибудовується ієрархія центрів. Периферії отримують нестійкі межі, оскільки посилення одного центру над іншим веде, відповідно, до розширення його периферійних меж [5, с. 186–190].

Фактично тут ідеться про те, що міста-центри виділяються за функціональною характеристикою, а не за територіальною. Центру не обов'язково бути в буквальному сенсі «у центрі» для того, щоб виконувати відповідну роль. Асоціація того чи іншого міста з центром має швидше символічний, часто несвідомий характер (наприклад, у перші роки незалежності більшість українців продовжувала сприймати Москву як центр ухвалення політичних та правових рішень, попри наявність Києва як міста-столиці. Проте поступово у свідомості українців акценти почали зміщуватися у бік визнання Києва самодостатнім політичним та правовим центром).

Слід зауважити, що концепції Е. Шилза, Ш. Ейзенштадта, І. Валлерстайна, Дж. Фрідмана та інших науковців, які досліджені та проаналізовані у статті «Концепція центр-периферійних відносин міста та держави» [6], є структуралістськими за своєю методологічною програмою. Аналізуючи доробок структуралістів щодо центр-периферійних відносин, Ж. Дерріда дійшов висновку про роль центру в периферійних відносинах: «центр зазвичай асоціюється з агресивністю, силою, уніфікацією, благонадійністю, стабільністю, впорядкованістю, «нормальністю», цивілізованістю, складністю, самодостатністю, динамізмом, розвиненістю. Відносини гегемонії при цьому виникають тоді, коли в умовах існування зовнішніх протиріч системі необхідно представити себе за допомогою своїх власних елементів. Саме в цьому сенсі можна вважати, що центр

інтегрує систему зсередини і представляє її назовні» [7, с. 353]. Периферія своєю чергою, навпаки, постає як залежна, відстала, просякнута заздрістю, хаотичністю, девіаціями, вузькістю, дисбалансами, архаїчністю, дефіцитом ресурсів, простотою, інертністю [8, с. 16]. Тим часом, на думку постструктуралістів, таке протиставлення центру й периферії у сучасному світі втрачає своє значення, оскільки більшість центрів насправді реально такими не є, а лише позиціонують себе такими на рівні символічних форм.

У зв'язку з цим, на думку А. С. Макаричева, слід враховувати також і постструктуралістські інтерпретації центр-периферійних відносин, які не надають абсолютної переваги центру і можуть демонструвати його вразливість. Він пропонує такі три варіанти: централізація периферійних суб'єктів, коли ті соціальні структури, які, здавалося б, перебувають на периферії, поступово починають відігравати роль центрів (наприклад, міста-інноваційні центри, які знаходяться на периферії Європейського континенту, але поступово концентрують у собі наукові та фінансові ресурси – Осло, Копенгаген, Гельсінкі); виникнення феномена прикордонної центральності, тобто зворотна ситуація, коли центр витісняється на периферію неприродно, штучно, або через кардинальні зміни у державному просторі (наприклад, перенесення столиці з Санкт-Петербурга до Москви в Росії, або поступове витіснення на периферію державних відносин Тарту в Естонії); маргіналізація центру, тобто його ослаблення до ситуації, коли він перестає бути спроможним до продукування державних рішень (наприклад, для багатьох сучасних європейських міст Брюссель є набагато важливішим центром з точки зору організації та фінансування різних проектів, ніж столиці держав) [9, с. 23].

З цієї точки зору стає зрозумілим, що державний простір є не менш неоднорідним, аніж правовий, при цьому для державного простору ця неоднорідність набуває особливого забарвлення у контексті існування центр-периферійних зон, які безпосередньо пов'язані з містами та впливом їх правових систем на функціонування держави. У зв'язку з цим співвідношення міста й держави набуває нового звучання та забарвлення, а сама проблема центру і периферії висувається на перший план у державознавстві.

Теорія центр-периферійних відносин, сформована на основі світосистемного аналізу та економічної регіоналістики, при її застосуванні до проблем аналізу міст у сучасній державі виступає методом. Але важливо не просто констатувати наявність такого методу, але й з'ясувати, чи є він адекватним проблемам, що стоять перед юриспруденцією під час розв'язання задач децентралізації держави.

Адекватність будь-якого методу означає, що він має бути релевантним та дивергентним стосовно до об'єкта застосування. Як зазначає А.Ю. Цофнас, релевантність методу означає, що: а) він має бути настільки ж об'ємним чи більш об'ємним за сферу, до якої його планується застосовувати; б) основні поняття, що входять до змісту об'єкта, мають розумітися в змісті методу у тому ж сенсі [10, с. 33–34]. Як уявляється, з цих позицій теорія центр-периферійних відносин є релевантною проблемами юриспруденції в аспекті вирішення задач децентралізації влади та виявлення ролі міст у цьому процесі. По-перше, теорія центр-периферійних відносин є сферою знання, що охоплює проблеми економіки, соціології, політики, геополітики та юриспруденції, тобто перша вимога релевантності виконується. При цьому дуже часто саме міста прихильники цієї теорії сприймають як центри, що акумулюють ресурси, ідеї та формують інститути, тому і другу вимогу релевантності можна вважати виконаною: міста в теорії центр-периферійних відносин та в юриспруденції розуміються в одному сенсі – як центри.

Дивергентність методу означає, що він повинен мати специфічні засоби отримання та обґрунтування знання, а також інші засоби представлення результату, відмінні від тих, які використовуються в об'єкті, на якому він застосовується [10, с. 35]. Цей складник адекватності методу часто ігнорується під час проведення досліджень, коли одні юридичні поняття, інститути та процеси пояснюються через інші. Дивергентність передбачає, що метод описує об'єкт за допомогою специфічної системи понять та категорій. Теорія центр-периферійних відносин цілком відповідає вимогам дивергентності, адже державний простір тут розглядається під кутом зору понять центру, периферії, локальних територій, маргінальних територій тощо. Усі вони дозволяють по-новому представити традиційні питання організації держави та її децентралізації.

Застосування теорії центр-периферійних відносин до проблеми децентралізації держави, коли під центрами розуміють урбанізовані території, а під периферією – їх прилеглі території, передбачає сприйняття державного простору як специфічної комунікативної мережі, яка пов'язана з управлінням, рухом фінансових коштів та формуванням політичної волі. Чим більш вагомим буде центр, тим більшу кількість ресурсів він акумулюватиме навколо себе, тим більш значимим він буде в ухваленні управлінських, внутрішньо- та зовнішньополітичних рішень.

Особливої актуальності ця проблема набула для України у зв'язку зі збройним конфліктом на сході країни та настроями після анексії Російською Федерацією Автономної Республіки Крим.

Це зумовило ситуацію, коли в політичному дискурсі були протиставлені дві концепції: децентралізації та федералізації.

Якщо починати аналіз цих концепцій, то важливо зазначити, що федерації виникають зазвичай там, де історично склалися передумови для об'єднання територій, тобто там, де окремі території мають самостійну національну або просторово-територіальну ідентифікацію, а подекуди навіть самостійну державність. Для України це не є актуальним, оскільки унітарність її устрою демонструється як історичним досвідом, так і доволі успішним досвідом державного управління за останні роки. Тому концепція федералізації може розглядатися як приклад політичної та наукової міфотворчості, адже сам по собі цей процес не має нічого спільного з раціональним підходом до розвитку будь-якої державності.

Абсолютно інакше складається ситуація з концепцією децентралізації. Відомо, що ідея децентралізації влади є одним з усталених пунктів програми Уряду України. Крім того, існує Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [11] та Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), поданий за ініціативою Президента України В.О. Зеленського, який станом на 17 січня 2020 є відкликаним [12]. Водночас у загальнотеоретичній юриспруденції не існує єдності щодо того, яку саме державу можна вважати централізованою, а яку – децентралізованою. Понад те, незрозумілою є роль міст у процесі децентралізації та централізації влади.

Так, на думку Ю.М. Оборотова, децентралізацію державної влади необхідно відмежовувати від деконцентрації державної влади. Якщо деконцентрація влади – це процес, сутність якого полягає в систематичному направленні державним центром своїх агентів на місця; то децентралізація влади вимірюється нормативною та організаційною самостійністю місцевих утворень на локальному рівні, з максимальним переданням повноважень на нижні рівні управління [13, с. 36–37]. Водночас висловлюється думка, відповідно до якої децентралізація влади полягає передовсім у перерозподілі важелів впливу на місцеві інститути шляхом перегляду системи власних та делегованих повноважень (тобто децентралізація є частиною процесу взаємодії державної влади на місцях та органів місцевого самоврядування) [14, с. 26].

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Вважаємо, що питання децентралізації державної влади має розглядатися у контексті проблеми центру та периферії. Деякі учені вважають, що сама собою ідея децентралізації передбачає розмивання, руйнування певного центру, його «розмивання» по периферії. Такий процес є певною мірою неприродним, оскільки він суперечить

логіці існування центрів як таких [15, с. 128]. На нашу думку, розгляд проблем децентралізації насправді пов'язаний з утворенням нових центрів, якими стають якраз міста. У цьому сенсі показово, що усі проекти децентралізації передбачають, по суті, роздержавлення місцевої влади, оскільки вона переходить до органів місцевого самоврядування. Однак серед цих органів частіше називають районні та обласні ради, а міста практично не розглядаються як суб'єкти децентралізації влади, хоча якраз вони виступають саме тим рушійним фактором, який зумовлює розвиток децентралізаційних тенденцій.

Як уявляється, децентралізація влади має бути зорієнтована не лише на переосмислення механізму організаційної та фінансової незалежності областей та районів шляхом посилення позицій місцевого самоврядування порівняно з органами виконавчої влади на місцях, але й на посилення ролі міст як організуючих центрів, здатних виступати реальними рушіями економічного та соціального розвитку. Інакше кажучи, децентралізація як тенденція розвитку сучасної Української держави – це реальний шанс завершити урбанізацію українського суспільства, що не лише посилить позиції регіональних центрів, але й відповідно зміцнить позиції села у суспільстві.

Центр-периферійна методологія виявляє свою ефективність під час побудови програми децентралізації державної влади. Перенесення акцентів з регіонів на анклав, які з соціально-економічної точки зору є реальними носіями центр-периферійних відносин, є, як видається, шляхом, який дозволить значно посилити статус міста в українському праві та в державному просторі, сформувати таку матрицю взаємин між державою та локальними територіями, яка надасть можливість побудувати взаємовигідні умови фінансового, політичного та юридичного характеру. Саме українські міста сьогодні мають бути визнані рушіями децентралізації, адже без належного правового супроводу урбанізаційних процесів децентралізація української держави виявиться нездійсненим проектом.

### Література

1. Валлерстайн И. Конец знакомого мира: Социология XXI века. Пер. с англ. ; под ред. В. И. Иноземцева. Москва : Логос, 2004. 368 с.
2. Фридман Дж. Центр и периферия в социологических исследованиях: методологические подходы. *Вопросы социологии*. 1992. Т. 1. № 1. С. 81–92.
3. Шилз Е. Центр та периферія (переклад). *Актуальні проблеми європейської інтеграції та права*. Одеса : Фенікс, 2012. Вип. 10. С. 96–106.
4. Эйзенштадт Ш. Революция и преобразование обществ. Сравнительное изучение цивилизаций, пер. с англ. А.В. Гордона : под ред. Б.С. Ерасова. Москва : Аспект Пресс, 1999. 416 с.
5. Грицай О.В. Центр и периферия в региональном развитии / О.В. Грицай, Г.В. Иоффе, А.И. Трейвиш. Москва : Наука, 1991. 320 с.
6. Мельничук О.С. Концепція центр-периферійних відносин міста та держави. *Форум права*. 2012. № 2. С. 449–455. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12mcomtd.pdf>.
7. Деррида Ж. Письмо и различие. Пер. с франц. Д.Ю. Кралечкина. Москва : Академический проект, 2012. 376 с.
8. Anssi P. Europe as a Social Process and Discourse. Considerations of Place, Boundaries and Identity. *European Urban and Regional Studies*. 2012. № 8 (10). P. 16.
9. Макарычев А.С. Концепты центра и периферии в политической регионалистике: возможности постструктуралистской деконструкции. *Псковский регионалистический журнал*. 2006. № 2. С. 22–27.
10. Цофнас А.Ю. Теория систем и теория познания : монография. Одеса : Астропринт, 1999. 308 с.
11. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.
12. Проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», поданий 13.12.2019 р. № 2598. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67644](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644).
13. Оборотов Ю.Н. Современное государство: основы теории : Учебный курс. Одеса : Астропринт, 1998. 132 с.
14. Ткачук А.Ф. Децентралізація влади: від потреби до реалізації. Київ : Легальний статус, 2013. 116 с.
15. Урманов Д.В. Локальные территории в пространственном развитии системы «центр – периферия» региона. *Вестник Томского государственного университета*. 2010. № 339. С. 127–130.