

УДК 352.071(043.3).

**Молодцов Олександр Володимирович**

професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування  
Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу,  
доктор наук з державного управління, доцент

**ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ  
ТА РИЗИКИ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ В РЕАЛІЯХ СЬОГОДЕННЯ**

*Анотація.* У статті розкрито культурно-ціннісні аспекти державної політики децентралізації та ризики її проведення в умовах дефрагментації культурно-інституціонального простору держави.

*Ключеві слова:* культурно-ціннісні аспекти, державна політика, децентралізація, дефрагментація, культура, інститут, держава.

**Молодцов А.В. Институциональная политика децентрализации и  
риски ее реализации в современных реалиях**

*Аннотация.* В статье раскрыты культурно-ценностные аспекты государственной политики децентрализации и риски ее проведения в условиях дефрагментации культурно-институционального пространства государства.

*Ключевые слова:* культурно-ценностные аспекты, государственная политика, децентрализация, дефрагментация, культура, институт, государство.

*Annotation.* The article opens up the cultural and value aspects of government decentralization policy and the risks of its under the conditions of defragmentation cultural and institutional space of the state.

*Keywords:* aspects of cultural and value, the government policies, decentralization, defragmentation, culture, institute, state.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Під інституціональною політикою розуміють систему заходів держави в правовій, економічній та ідеологічній сферах. Таке розуміння інституціональної політики поширюється на всі сфери державно-управлінської діяльності, які регулюються багатьма державними інститутами. Під це визначення підпадає державна політика децентралізації, що сьогодні має стати пріоритетною, зважаючи на перспективи європейської інтеграції та сепаратистські настрої окремих регіонів України. Події майдану 2013–2014 рр. перетворили проблему децентралізації влади на злбоденну. Ідею децентралізації влади як інструмент боротьби з

регіональним сепаратизмом висунуто в ухваленій Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 року №333-р.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дискусія щодо децентралізації влади в Україні має досить давню історію, офіційно зафіксовану ще 2005 року [10]. До сьогодні з цієї проблеми точаться дискусії, проводяться її дослідження в контексті регіоналізації територій, реформування місцевого самоврядування в Україні та адміністративно-територіального устрою в Україні [3]. Закономірно, що переважають наукові розвідки, де цей процес розглядається в контексті європейських перспектив України [4; 8]. При цьому, як правило, ідеологічний аспект, до якого належать також питання культурно-ціннісного наповнення інституціональної політики децентралізації, залишаються поза увагою наукової спільноти.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Проте, як і раніше, цю ідею не оформлено у вигляді інституціональної політики децентралізації, у якій було б ураховано комплекс чинників – правових, економічних та ідеологічних. Ми не зможемо претендувати в одній статті на охоплення всіх цих питань. Обмежимося дослідженням культурно-ціннісного (більш точно – культурно-інституціонального) аспекту децентралізації влади.

**Формування цілей статті.** Мета статті – розкрити авторський підхід до розуміння культурно-інституціонального аспекту діяльності влади та його ролі в політиці децентралізації державного управління.

**Виклад основного матеріалу.** За сталою науковою традицією під ідеологічним аспектом децентралізації влади будемо розуміти будь-які концептуально оформлені уявлення, ідеї і погляди на цей процес, у яких відбиваються інтереси, ідеали (цінності), настрої (психологічні настанови) людей, соціальних прошарків (наприклад, адміністративного апарату), політичних партій тощо. Ідеї, знання, психологія, мораль, людські взаємини,

стиль життя людей, форми їхнього культурного буття «сплавлюються» в певні суспільно значущі настанови, що оформлюються в певний соціальний порядок. Його збереження чи контрольована зміна належать до функцій інституціональної системи держави, що реалізуються через державну політику. Її ефективність уявляється неможливою за відсутності ідеології (цінностей) як ядра інституціональної культури, що має забезпечувати стабілізацію як усередині системи влади, так і в суспільстві в цілому.

Нинішня влада заявляє про свою ідеологію, декларує цінності та відповідно до цього формує свої позиції та політичний курс на євроінтеграцію. Прийняті документи (наприклад, Угода про асоціацію України з ЄС) сприймається більшістю людей як щось формальне та стателе, і в цій якості влада розуміється як інструмент, який безумовно забезпечить реалізацію поставленої мети. Проте є ще культурно-інституціональний чинник, який може суперечливо виявляти себе у формальних й у неформальних практиках. Останні можуть не збігатися (бути асиметричними) в ціннісному розумінні, або й взагалі суперечити одне одному. Тобто декларації та заявлені цінності можуть бути не узгодженими з реальними намірами тих, хто їх проголошує та реалізує в нормативно-правових актах. Така ситуація не може довго залишатися нейтральною щодо збереження певного соціального порядку. Деякі автори справедливо вважають соціокультурну парадигму методологічною основою державного управління. Розуміння публічної сфери має враховувати наявні неформальні аспекти, їх прояв на різних рівнях владної ієрархії, їх роль при ухваленні рішень, оцінюванні результатів діяльності [11, с. 63].

Сьогоднішні політичні реалії засвідчують, що не всі регіони вважають прийнятною для себе систему цінностей, пов'язаних з євроінтеграцією. Сам факт євроінтеграції до цього часу неоднозначно сприймається різними політичними силами та населенням різних регіонів. Ідеологія євроінтеграції, як така, недостатньо структурована і не має чіткої фіксації в свідомості людей, і тому не виконує роль об'єднавчої сили для різних регіонів, роль

ідеології, що забезпечує внутрішньодержавну інтеграцію. На наш погляд, результати європейської політики сусідства, що реалізовувалася в Україні впродовж останніх десяти років, та створені інституціональні механізми євроінтеграційної політики не досягли бажаних результатів – внутрішньодержавної культурно-інституціональної ідентичності (гомогенності) в усіх регіонах України.

Ідеологія європейської інтеграції потребує більш сприятливого, з погляду культури, інституціонального середовища. На наш погляд, для його характеристики ми можемо використати поняття «щільність інституціонального середовища» [1]. Ця щільність досягається через дотримання формальних правил гри – норм поведінки суб'єктів публічного управління бізнесу та громадянського суспільства, до якого схвально ставиться більшість населення країни. Важливо, щоб формальні правила гри переважали над неформальними або були б симетричними, тобто узгодженими з погляду цінностей. Сьогодні ж спрямованість мислення діяльності політичних/економічних суб'єктів більшою мірою визначається неформальними нормами. Це, зокрема, сприяє формуванню в окремих регіонах специфічного інституціонального середовища, що може значно відрізнятись від середовища всієї держави. У такому разі імперативні норми перетворюються на ситуативні угоди чи домовленості чи взагалі втрачають свою юридичну силу. Тобто єдине культурно-інституціональне ядро, яке продукує універсальні норми та скріплює загальнодержавне середовище, руйнується неформальними нормами.

Такі реалії безсумнівно слід віднести до серйозних культурно-інституціональних проблем, що заважатимуть реформувати владу в бік її децентралізації влади й надалі. Одним зі способів їх вирішення є досягнення єдності (симетрії) формальної та неформальної практики, у яких реальні наміри узгоджуються із задекларованою ідеологією (цінностями), на відміну від кланово-корпоративної (чи кланово-партійної) культури, що може формуватися в окремих регіонах. Стабілізуюча роль культурно-

інституціонального чинника є не такою важливою в умовах централізованої влади. Проте вона різко зростає в умовах децентралізації, оскільки владний центр втрачає певні адміністративні та матеріальні важелі впливу на ситуацію в регіонах. Тоді на перший план має виходити політика, збалансованість якої багато в чому залежить від інституціонально-культурних чинників, що об'єднують центр і регіони. Ідеться, звісно, не про культурні особливості регіонів, а про культуру інститутів, що має бути, в цілому, універсальною на всій території країни, у всіх регіонах держави. Якщо інституціональна культура має суттєві регіональні особливості, це неодмінно спричинить фрагментацію інституціонального порядку, незважаючи на однакові формально юридичні норми, що його регулюють. А це вже шлях до регіональної хаотизації державного управління, яка несумісна з політикою децентралізації.

Якщо спробувати інтуїтивно оцінити стан культурно-інституціонального ядра в Україні в регіональному аспекті за напрямком «універсалізм – кланово-партійний корпоративізм», то стане очевидним, що в сучасних умовах ще далеко до універсального використання інститутів у регіональному просторі. Відсутність в Україні універсального культурно-інституціонального простору поєднується з елементами командно-адміністративного стилю, зокрема такими, як домінування централізованого перерозподілу ресурсів; нероздільність влади та бізнесу; наявність значної частки у публічновладних відносинах асиметричних неформальних економічних та політичних практик; орієнтація українського публічного управління та менеджменту на суто адміністративні методи управління. Саме ці риси ядра інституціональної культури пояснюють виявлену раніше пасивність влади щодо реформування централізованої влади в бік її децентралізації та деконцентрації ресурсів. На сформованих раніше принципах базується сьогодення інституціонально-політична система України, яка ідеологічно (культурно, ціннісно) ще не готова була перейти до децентралізованого державного управління. До цієї нематеріальної причини

слід додати також чинники політичної регіональної нестабільності та банальної нестачі матеріально-фінансових ресурсів, що загострюють ризики децентралізації.

Проте політична ситуація (вересень 2014 р.) примусила центр у короткі терміни зважитися на радикальні кроки в бік непередбаченої «децентралізації» на окремих територіях України. Зрозуміло, що вони є ситуативними, оскільки спричинені політичним компромісом центру та регіонів в умовах жорсткої конфронтації. Не заглиблюючись у суть цих питань, зазначимо, що результат компромісу демонструє чи не найгірший варіант рішення в контексті принципу універсалізму інституціональної культури. Критерієм такої оцінки є те, що норми законодавства України діятимуть на території окремих районів Донецької та Луганської областей неповною мірою [9]. Зрозуміло, що така ситуація сприятиме формуванню на цих територіях зовсім іншої чи дуже відмінної інституціональної культури. Про таку тенденцію свідчить зокрема той факт, що в парламенті очікує на розгляд законопроект про надання м. Харкову особливого статусу. Не проти особливого статусу також м. Одеса. Процес фрагментації може стати ще більш загрозливим з огляду на такі перспективи розвитку подій, як мілітаризація політики. У такому разі дальша фрагментація культурно-інституціонального простору України, швидше за все на основі кланово-корпоративного принципу, стане неминучою.

Виникнення цієї тенденції – наслідок недовіри регіонів центральній владі, що вже тривалий час підтримується кланово-корпоративними групами. У такому разі ми говоримо про недовіру як елемент інституціональної культури, сформований упродовж процесу функціонування моделі жорстко централізованої влади, що своєчасно не ризикнула провести реформи з децентралізації відповідно до європейських стандартів «доброго врядування». Відсутність спільних міжрегіональних культурно-інституціональних цінностей провокує ситуацію недовіри між центром і регіонами, що в свою чергу є підставою для відмови від

децентралізації влади. «За відсутності довіри, – стверджує Ф. Фукуяма, – завжди зберігатиметься сильний стимул повернути більшість функцій під свій контроль і відродити тим самим старі ієрархії» [12, с. 51]. В Україні сьогодні саме відновлення довіри між регіонами, між структурами публічної влади, бізнесом і громадянським суспільством у цілому може стати чинником стабілізації суспільства. Влада сьогодні намагається виправдати очікування народу. У цьому контексті слід оцінити ухвалення законів України «Про відновлення довіри до судової системи України» (№ 4378-1); «Про очищення влади» (№ 4359а). Деякі автори взагалі вважають, що довіра до органів публічної влади є ключовим чинником ефективності системи державного управління [6], з чим можна погодитися лише з певними обмовками.

Для нас є беззаперечною істиною, що *довіра* має стати ідеологічним (ціннісно-культурним) елементом інституціональної політики децентралізації влади. Моноцентрична (централізована) влада вже не може гнучко реагувати на регіональні процеси. Україна має стати не лише децентралізованою, але й, у повному сенсі, поліцентричною як європейська держава, де влада розподілена між органами публічної влади, бізнесом і громадянським суспільством. Делегування значної частини державних повноважень регіональним органам влади та іншим інституціональним суб'єктам має продемонструвати *довіру* до цих інститутів з боку держави. Регіональні органи управління, бізнес і громадськість поряд із центром мають виконувати функції рівноправних центрів розподіленої (поліцентричної) влади. У такому разі інституціональні ролі розподіляються в такий спосіб: органи публічного управління забезпечують інституціональний порядок, бізнес-структури реалізують функції провідних центрів аналітико-економічної інформації та високорозвиненого менеджменту, громадські організації та університети – функції центрів політичних і соціальних технологій і розробників стратегій суспільного розвитку.

Торкаючись теми довіри як елементу інституціональної культури, не зайвим буде звернутися до думки вітчизняних дослідників, які, посилаючись на результати соціологічних досліджень, стверджують, що «...в генетиці українців закладено негативне ставлення до держави...» [5, с. 254]. Дослідниця проблем національної ідентифікації українців М. Пірен стверджує, що близько 700 років бездержавності в Україні сформували психологію бездержавного народу [7, с. 65]. І це також є елементом інституціональної культури, який має бути передбачений політикою децентралізації. Формування психології державності знову ж таки має здійснюватися шляхом формування такого адміністративного середовища, у якому діяльність державних агентів опиратиметься на формальні норми.

Сьогодні ж слабкість державних інститутів компенсується тим, що значна частина питань вирішується в неформальному порядку – з «потрібними людьми». Кожен українець має свою «персональну державу». Взаємини з нею персоналізовані, що дає підстави назвати українську державу структурою «персональних держав» [5, с. 266]. Це вже не держава у традиційному сенсі, а «мережева держава» з патрон-клієнтелістськими відносинами та сурогатними інститутами. Реальне політичне життя, опозиційна діяльність тощо підміняється імітацією та деклараціями. Реалізація влади в державі перетворюється на торг між центром і регіонами. Завершуючи тему «персональної держави», висловимо сумнів щодо недержавницької генетики українців. Швидше це результат історично довготривалих невиправданих сподівань на державу, а не генетична спадковість. Тому «генетика українців» піддається корегуванню через формування культури взаємовідносин держави та її громадян, тобто інституціональної культури.

**Висновки з даного дослідження.** Резюмуючи вищевикладене, зазначимо, що справжню готовність влади до децентралізації та передачі певних повноважень у регіони має бути сформовано в ході побудови гомогенної інституціональної культури в усіх регіонах України, зламу так



званих «персональних держав». Для цього потрібна виважена інституціональна політика децентралізації з використанням законодавчих, адміністративних важелів впливу, державно-управлінських стратегій та соціальних технологій. У ній має бути застосовано всі потрібні інструменти, які впливають на державні інститути, що в цілому визначають межі функціонування держави та регіонів (місцевого самоврядування) – державний та політичний устрій країни, систему територіальної організації державної влади та місцевого самоврядування, фінансово-бюджетну, податкову та виборчу системи, громадянське суспільство. Уся сукупність цих інститутів має включити регіональні потреби та інтереси в контекст свого функціонування. Ця узагальнено сформульована проблема має стати предметом комплексного дослідження.

**Перспективи подальших розвідок** Дослідження політики децентралізації в обов'язковому порядку має передбачити формування культурно-ціннісного складника інституціонального середовища, орієнтованого на формування довіри між державою та регіонами, державою та бізнесом, державою та громадянським суспільством. Установлення балансу інтересів зазначених інститутів фактично стає умовою виживання та дальшого розвитку України як європейської правової держави. Досягнення такого балансу та рівноваги потребує досить тривалого періоду інституціоналізації довіри як постійного явища, що базується на праві, моральних ресурсах суспільства та соціальній справедливості.

### **Список використаних джерел**

1. Василенко Н. В. Институциональная среда организаций: характеристики и уровни регулирования [Электронный ресурс] / Н. В. Василенко. – Режим доступа : <http://www.vivakadry.com/20.htm>
2. Декларація щодо регіоналізму [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.aer.eu/fileadmin/user\\_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ua/DR\\_UKRAINE\[1\].pdf](http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ua/DR_UKRAINE[1].pdf)
3. Децентралізація в Україні: соціологічний погляд / [О. Гарнець, О. Гончарук, Н. Дмитрук, А. Ткачук] ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А», 2013. – 160 с.

4. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – 212 с.
5. Институциональные проблемы эффективного государства / под ред. В. В. Дементьева, Р. М. Нуреева. – Донецк: ДонНТУ, 2011. – 372 с.
6. Кучабський О. Г. Довіра до органів публічної влади як ключовий фактор ефективності системи державного управління [Електронний ресурс] / О. Г. Кучабський, С. С. Погорелий // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Вип. 1. – С. 103–108. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pubupr\\_2013\\_1\\_19.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pubupr_2013_1_19.pdf)
7. Пірен М. І. Національна ідентичність сучасної української еліти як чинник консолідації суспільства та реалізації демократичних реформ [Електронний ресурс] / М. І. Пірен // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Вип. 2. – С. 62–70. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pubupr\\_2013\\_2\\_12.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pubupr_2013_2_12.pdf)
8. Попович В. В. Стандарти публічного управління як елементи методології європейської державної муніципальної політики / В. В. Попович // Публічне управління : теорія та практика // Зб. наук. пр. – Харків. – 2013. – Випуск 4 (16). – С. 75–83.
9. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей: Проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52182](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52182)
10. Про Рекомендації парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування» : Постанова Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 16. – Ст. 144.
11. Суший О. До методологічних засад соціокультурної парадигми державного управління: від каузальності до контекстуальності / О. Суший // Ефективність державного управління : зб. наук. праць. – 2012. – Вип. 30. – С. 58–65.
12. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию : [пер. с англ.] / Ф. Фукуяма. – М. : АСТ : Ермак, 2006. – 730 с.

**Statement of the problem.** Institutional policy – a system of state management in the legal, economic and ideological spheres. This definition extends to all areas of public management activities, that are regulated by many state institutions, also government policy of decentralization.

**Urgency.** Decentralization policy must now become a priority of the reasons the prospects for European integration and separatist speeches in some regions of Ukraine.

**The purpose of the article** – consider the risk policy of decentralization in Ukraine.

**Our task was to study** – to reveal the cultural value aspects of government policy of decentralization and the risk of its implementation in the modern world.

**Summary.** The authorities of Ukraine expresses its ideology declared value and according to the forms of their position and policies on European integration. People perceive adopted as formal documents. But the declaration and declared values may not be consistent with the actual intent of the authors of legal acts.

Today, not all regions of Ukraine want integration. Therefore, the policy of European integration unites regions. The ideology of European integration requires a favorable institutional environment. This density is achieved compliance with formal rules – the rules of conduct of public business and the administration of civil society, which welcomes the majority of the population. This is a serious cultural and institutional problem, that hinders reform government in the direction of decentralization.

The role of cultural and institutional factors are important in terms of decentralization. Lack of Ukraine universal cultural and institutional space combined with elements of the command-administrative style – the dominance of centralized redistribution of resources; inseparability between business and government; presence of a significant share of the public-asymmetric power relations of informal economic and political practices; orientation Ukrainian public administration and management in a purely administrative methods.

On older principles based current institutional and political system of Ukraine. It is ideologically not yet ready to move to decentralized governance.

By this reason, we add the factors of political instability and regional shortages of material and financial resources exacerbate the risks of decentralization.

**Conclusions and outcomes.** The real willingness of the authorities to decentralization and delegation of certain powers to the regions to be formed during the construction of a homogeneous institutional culture in all regions of Ukraine. This requires a deliberate institutional policy of decentralization using legislative, administrative leverage state-management strategies and social technologies. It should be used all the tools that influence public institutions -

public and political structure of the country, the system of territorial organization of state and local governments, fiscal, tax and electoral systems, civil society.

In the future, research policy of decentralization necessarily envisage the creation of cultural value component of an institutional environment that is focused on the formation of trust between the state and the regions, the state and business, government and civil society. Balancing the interests of these institutions actually becomes a condition of survival and further development of Ukraine as a European rule of law.