

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

«ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ» ТА «ГЛИБОКА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ»: СПІВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ У КОНТЕКСТІ СЬОГОДЕННЯ

Анотація. У статті розкрито перспективи концептуально-правового та реального впровадження концептів «децентралізація» та «глибока децентралізація» у контексті ухваленої концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Ключеві слова: концепти «децентралізація» та «глибока децентралізація», концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Молодцов А. В. «Децентрализация» и «глубокая децентрализация»: соотношения понятий в контексте сегодняшнего дня

Аннотация. В статье раскрыты перспективы концептуально-правового и реального внедрения концептов «децентрализация» и «глубокая децентрализация» в контексте принятой концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине.

Ключевые слова: концепты «децентрализация» и «глубокая децентрализация», концепция реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине.

Molodsov A. V. «Decentralization» and «deep decentralization»: relationship between the concepts in the context of the present day

Annotation. The article opens up the prospects for conceptual and legal concepts and actual implementation of «decentralization» and «deep decentralization» in the context of the approved concept of reforming local government and territorial organization of power in Ukraine.

Keywords: concepts «decentralization» and «deep decentralization», concept of reforming local government and territorial organization of power in Ukraine.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Децентралізація в тому чи іншому вигляді рано чи пізно цією чи іншою владою буде здійснена. Моноцентрична (централізована) влада вже не може гнучко й ефективно управляти регіональними процесами. Вона має поділитися повноваженнями з регіонами. Україна має стати не лише децентралізованою, але й у повному сенсі поліцентричною як європейські держави, де влада розподілена між органами публічної влади, бізнесом і громадянським суспільством. Делегування значної частини державних повноважень регіональним органам влади й іншим

інституціональним суб'єктам має продемонструвати *довіру* до цих інститутів з боку держави.

Під тиском внутрішніх і зовнішніх обставин інституціональна система публічного управління в поки що невідомій перспективі знизу доверху буде раціоналізована і приведена до потреб сучасної практики. Проте поки що європейські стандарти публічного врядування залишаються для нас недосяжною мрією. І це чим далі, тим більше поглиблює проблеми в різних сферах життєдіяльності суспільства. Експерти вже давно говорять, що надмірний централізм призводить до нездатності державного апарату та фактичної девальвації конституційних норм [2]. Ще жодного разу в Україні не робилися серйозні спроби впровадити принцип системності у проведення реформ, який орієнтує дослідника та практика виокремлювати серед багатьох проблем пріоритетну сферу – децентралізацію влади. Ідея пріоритетності децентралізації (нагадаємо, що Президент України виокремив 60 напрямків реформування) не є новою. Найбільшої чіткості, на наш погляд, вона набула в Національній доповіді НАН України ще 2010 р., у якій наголошувалося, що «Імплементация в українську реальність європейської матриці місцевого самоврядування є єдиною можливим варіантом швидких і якісних змін базових суспільних відносин. Саме вони є рушійною силою демократичних перетворень і гарантією їх невідворотності, протиположною тим авторитарним намаганням, що постійно продукуються державною владою» [9, с. 29].

Кабінет Міністрів України (2014 р.) задекларував ідею децентралізації влади не лише як засіб оптимізації публічного управління, але й як засіб боротьби з регіональним сепаратизмом. Ураховуючи надзвичайність сьогоденної ситуації, задекларована ідея залишається актуальною. Щоправда, деякі експерти поставили під сумнів, що ухвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. (далі – Концепція децентралізації) спроможна виконати це завдання [14]. Натомість стверджується, що для України потрібна «глибока децентралізація». І така постановка питання вже є певною проблемою, оскільки

потрібно зрозуміти, у чому полягає відмінність між децентралізацією та глибокою децентралізацією, як можна виміряти її «глибину» й що треба робити, щоб це щасливе майбутнє відбулося.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика децентралізації стала предметом пильної уваги наукової спільноти України вже після прийняття Конституції України (1996 р.). Широкий перелік літератури з неї можна знайти в різних наукових роботах, де розкривається складність і багатоплановість поняття децентралізації [7]. За цей період достатньо повно розкрито підходи до визначення цього поняття, його зв'язок з поняттями федералізації, регіоналізації, автономізації. Зрештою, парламент та уряд України зробили певні кроки щодо нормативно-правового забезпечення децентралізації [10-14]. Остання хвиля публікацій відходить від суто академічного дискурсу, їх зміст присвячується більш практичним проблемам, що потребують вивчення європейського досвіду децентралізації [5, с. 13], з'ясування ставлення населення до проблем децентралізації [4], популяризації цієї ідеї серед активної частини громадян [16].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Концепція децентралізації спричинила хвилю експертних оцінок. У політичній риторичі в контексті згаданої концепції інколи застосовують поняття глибокої децентралізації, яку пов'язують із сутністю стратегії розвитку України 2020. Проте що, власне, розуміється під цим терміном, залишилося без відповіді. Стародавні китайці свого часу казали: головне правильно назвати процес чи явище. Це стосується також понять «децентралізації» та незрозумілої для багатьох «глибокої децентралізації».

Формулювання цілей статті. Мета статті полягатиме в розкритті співвідношення децентралізації та глибокої децентралізації в контексті ухваленої концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та прийнятих у цьому зв'язку законів.

Виклад основного матеріалу. Ми не будемо аналізувати підходи до визначення децентралізації, оскільки таких праць достатньо. У цілому ніхто не заперечуватиме, що цей процес полягає в делегуванні центральними органами

влади компетенцій та повноважень органам місцевої влади та місцевого самоврядування, що цей процес є, по суті, демократизацією влади. Більшість позицій щодо розуміння її сутності базується на телеологічному трактуванні цього феномену. Згідно з ним інституціональне призначення децентралізованої влади, що реалізується через систему політико-правових інститутів, полягає в захисті прав громадян та реалізації місцевих інтересів, тобто інтересів регіонів, субрегіонів і територіальних громад, досягненні ефективності публічного управління [1, с. 360]. Підхід, що базується на телеології, дає змогу виокремлювати залежно від дослідницького завдання інші теоретико-прикладні аспекти децентралізації, акцентуючи увагу на різних формах набуття територіями відносної автономії – політико-правової, організаційно-управлінської матеріально-фінансової, етнокультурної та ін. Телеологічний характер децентралізації залишиться незмінним, оскільки будь-який його аспект буде пов'язаний з місцевим інтересом та оптимізацією його реалізації.

Таким чином, для кожної окремої держави, що ставить за мету децентралізацію, її телеологія – урахування особливостей території та реалізація місцевих інтересів – залишається константою. Проте в рамках її інваріантності мають бути визначені й певні особливості, й передусім – модель децентралізації, її цілі та пріоритети. Найважливішими цілями децентралізації в Україні є, безсумнівно, оптимізація, раціоналізація та демократизація публічного управління. Це, власне, й сформульовано в Концепції децентралізації, де визначено, що її мета полягає у «... визначенні напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад» [14].

Українська Концепція децентралізації ґрунтується на інституціональних змінах, що передбачають, зокрема, ліквідацію районних державних адміністрацій

та передання їх функцій і повноважень відповідним районним радам (їх виконавчим комітетам); передання функцій і повноважень обласних державних адміністрацій у сфері соціально-економічного та культурного розвитку територій відповідним обласним радам (їх виконавчим комітетам); утворення виконавчих органів обласних, районних рад на базі структурних підрозділів відповідних місцевих державних адміністрацій; чіткий розподіл сфери компетенції та повноважень між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування різного територіального рівня; підвищення ролі органів самоорганізації населення у вирішенні питань, пов'язаних із наданням громадських послуг населенню.

У контексті інституціональних змін, передбачених Концепцією децентралізації, потрібно розглядати вже чинні нові закони України «Про засади державної регіональної політики» [11], «Про співробітництво територіальних громад» [13], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [10]. Очевидно, їх головне призначення – знайти баланс між централізацією та децентралізацією шляхом створення об'єднаних самодостатніх територіальних громад і проведення наскрізної державної регіональної політики, що пов'язує центр, регіони, субрегіони та територіальні громади. Окремо стоїть Закон «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» [12], тому що він руйнує гомогенний (уніфікований) культурно-інституціональний простір України.

На цьому питанні ми не будемо зупинятися, оскільки воно вже частково розкрито в іншій роботі автора [8], а також з причини відсутності безпосереднього зв'язку з логікою нашої проблеми. Ця логіка змушує нас оцінювати нещодавно ухвалені закони лише як підготовчий етап до проведення реальної децентралізації, що розуміється в звичайному сенсі як делегування компетенцій та повноважень. До цього списку слід додати ще не ухвалені закони, що мають скласти фундамент децентралізації. До них прийнято відносити насамперед зміни до Конституції України, базові закони, що регулюють адміністративно-територіальний поділ

країни та всю сферу місцевого самоврядування. Це також довгий перелік законів, який схиляє до думки про тривалість процесу децентралізації.

Чи можемо ми вважати зазначені вище інституціональні зміни глибокою децентралізацією влади? Безумовно ні. Хоча виконання завдань Концепції децентралізації безсумнівно створить певний фундамент для цього. Ми вважаємо, що її реалізація надасть можливість передусім зламати кланово-олігархічну (чи, можливо, краще сказати олігархічно-люмпенську) систему публічного управління, видалити з культурно-інституціонального простору держави елементи командно-адміністративного стилю, зокрема домінування централізованого перерозподілу ресурсів; нероздільність влади та бізнесу; установити більш-менш прозорі та чесні публічно-владні відносини в економічних і політичних практиках. Якщо такі інституціональні зміни відбудуться, будуть усунені патрон-клієнтелістські відносини та сурогатні інститути. Політичне життя зможе перейти від імітації дій та декларацій до реалізації проголошених намірів, від торгу та ситуативних угод між центром і регіонами до державної регіональної політики. Очевидно, саме це маєтсья на увазі, коли децентралізацію (у звичайному сенсі) називають матрицею всіх інших реформ.

Як би привабливо це не виглядало, сама по собі матриця не може бути глибокою децентралізацією. Вона очищає владу від виконання невласивих для її природи функцій, наближає її до потреб населення, оптимізує використання ресурсів територій. Дехто вважає, що глибоку децентралізацію слід ототожнювати з федералізацією, оскільки остання надає широкі повноважень регіональним представницьким органам влади, передусім у прийнятті власної регіональної конституції. Проте й такі уявлення ми відносимо до хибних. Так само поняття глибокої децентралізації некоректно пов'язувати з рівнем автономізації, глибиною регіоналізації чи деконцентрацією ресурсів. Не будемо вдаватись до аналізу останніх понять – відсилаємо читачів до інших праць [7]. Однак зазначимо, що явища, які віддзеркалені в цих поняттях, лише опосередковано пов'язані з «глибиною децентралізації» й не визначають її безпосередньо.

Уявлення про «глибоку децентралізацію» можемо знайти в науковій літературі, де обґрунтовується розуміння децентралізації як способу створення системи урядування¹, у якій завдання і функції з публічного управління збалансовано розподіляються між системними суб'єктами трьох секторів суспільства – різними рівнями публічної влади, бізнесу та громадянського суспільства. 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 виконують функції провідних центрів аналітико-економічної інформації та високорозвиненого менеджменту, громадські організації та університети – функції центрів політичних і соціальних технологій і розробників стратегій суспільного розвитку.

Таким чином, поняття «урядування» *пов'язує глибоку децентралізацію з демократичним розвитком держави та збалансованим розподілом повноважень не лише між органами публічної влади, а й між усіма системними суб'єктами суспільно-політичних відносин.* З нашого погляду, урядування (*governance*) є децентралізованою (глибокою) формою публічного управління, за якої взаємодія між державним управлінням, місцевим самоврядуванням, бізнесом і громадянським суспільством здійснюється на засадах партнерства. Його неможливо здійснити без установалення балансу врівноважених повноважень і впровадження адекватних інституціональних норм взаємодії. Воно водночас може відбуватися на тлі різного ступеня федералізації, автономізації чи регіоналізації політико-адміністративного простору. Більш конкретно, зважаючи на концепцію європейського врядування, воно виглядає таким чином: урядування – це правила, процеси та норми поведінки, що впливають на спосіб здійснення владних повноважень інститутами ЄС, особливо щодо їх відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності

Примітка. Термін *урядування* став широко вживатися на терені країн ЄС в 1990-х рр. для позначення системи децентралізованого публічного управління (*governance*).

та узгодженості [15, с. 34]. Політика, що проводиться державою, регіоном, територіальною громадою, стає інклюзивною та підзвітною.

Незважаючи на зовнішню простоту системи *governance* як результату глибокої децентралізації, її формування потребуватиме значних і тривалих зусиль та заходів, й не тільки в умовах України. *Governance* – це ідеал, сформульований для держав-членів Європейського Союзу, які й сьогодні перебувають на різних шаблях упровадження принципів європейського врядування. Рух України до цього ідеалу потребуватиме виваженої інституціональної політики децентралізації – системи заходів держави у правовій, економічній та ідеологічній сферах, що регулюються багатьма державними інститутами, які до того ж потрібно значно вдосконалювати. Ідеться, зокрема, про такі інститути, як державний устрій, адміністративно-територіальний устрій, бюджетний устрій (відносини), інститути представництва на всіх рівнях територіальної організації влади (інститут виборчого права), громадянського суспільства тощо. При бажанні названі інститути можна й далі конкретизувати. Уся сукупність цих інститутів має включити регіональні/місцеві потреби та інтереси в контекст свого функціонування.

Українська держава вже стала інноватором інституціональних змін. Їх метою є налагодження стабільних зв'язків між удосконаленими інститутами. Вони мають утворити новий інституціональний порядок, за яким децентралізований характер взаємодії системних суб'єктів стає доцільним та ефективним. Новий порядок має встановити довіру між державою та регіонами, державою та бізнесом, державою та громадянським суспільством. Інституціоналізація довіри як постійного явища, що базується на праві, моральних ресурсах суспільства та соціальній справедливості, стає умовою виживання та дальшого розвитку України як європейської правової держави, що функціонує на засадах глибокої децентралізації.

Широкий перелік інститутів, які потрібно вдосконалювати, наводить на думку, що сьогодні в Україні поки що зарано говорити про глибоку децентралізацію, але актуально – як про стратегічну мету, що має бути чітко

сформульована в концепції чи програмі інституціонального розвитку України. Уже сьогодні доцільно формувати більш «щільне» інституціональне середовище – систему норм поведінки інституціональних суб'єктів. Останні мають дотримуватися формальних правил гри – норм поведінки, до яких схвально поставиться більшість населення України та європейська спільнота.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Резюмуючи вищевикладене, звернемо увагу на відмінності понять децентралізації та глибокої децентралізації. Перше поняття відбиває процес делегування центральними органами влади компетенцій та повноважень на нижчі рівні органів місцевої влади та місцевого самоврядування. У цьому разі перерозподіл компетенцій та повноважень відбувається усередині системи публічної влади. На абстрактному рівні про це можна вести дискурс безвідносно до автономізації чи регіоналізації адміністративно-політичного простору держави. Друге поняття відбиває впровадження системи урядування (*governance*), що забезпечує розподіл компетенцій та повноважень не тільки всередині публічної влади, але й між різними секторами суспільно-політичної системи – різними рівнями публічної (поліцентричної) влади, бізнесу та громадянського суспільства. Про глибину децентралізації свідчитиме інституціональний порядок, що забезпечує високий, прозорий рівень їх партнерства та взаємної інституціональної довіри.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Актуальні проблеми держави і права : збірник наукових праць. Вип. 49 / ред. кол. : С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін. ; відп. за вип. Ю. М. Оборотов. – Одеса : Юридична література, 2009. – 536 с.
2. Батанов О. Муніципальне право в умовах глобалізації // Часопис Київського університету права. – К., 2013. – № 3. – С. 84–88 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://histans.com/JournALL/mgumstud/mgumstud_2014_1_1/2.pdf
3. 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)
4. 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.
5. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та інші; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія» – 2012. – 128 с.

6. Институциональные проблемы эффективного государства / под ред. В.В. Дементьева, Р.М. Нуреева. – Донецк: ДонНТУ, 2011. – 372 с.
7. Ковальчук В. Г. Застосування суспільних теорій регіоналізму для вдосконалення державного управління розвитком регіону / Ковальчук В. Г // Теорія та практика державного управління. – 2012. – Вип. 3 (38). – С. 390–396.
8. Молодцов О. В. Институціональна політика децентралізації та ризики її реалізації в реаліях сьогодення / О. В. Молодцов // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2014. – № 1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu_2014_1_16.pdf. – Назва з титул. екрану.
9. Новый курс: реформи в Україні. 2010–2015. Національна доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця [та ін.]. – К. : НВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.
10. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
11. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156-19>. – Назва з титул. екрану.
12. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей: Закон України від 16.09.2014 № 1680-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>. – Назва з титул. екрану.
13. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>. – Назва з титул. екрану.
14. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>. – Назва з титул. екрану.
15. Теорія та практика європейського врядування : навч. посіб. / Л.Л. Прокопенко, О.М. Рудік, І. А. Шумляєва, Н. М. Рудік. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009 – 216 с.
16. Ткачук А. Ф. Про децентралізацію, федералізацію, сепаратистів та ультиматуми (запитання та відповіді) / А. Ткачук. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2014. – 56 с.

Statement of the problem. Decentralization sooner or later this or that power will be made. Centralized power can not flexibly and efficiently manage regional processes. It has to share power with the regions. Ukraine has become not only decentralized, but a polycentric European countries where power is shared between the public authorities, business and civil society.

Urgency. Under pressure from internal and external circumstances institutional system of public administration in yet unknown future from top to bottom will be rationalized and reduced to the needs of modern practice. But while European standards of public governance remains an unattainable dream for us. And it is more and more deepens the problem in different spheres of society.

The purpose of the article – to reveal the value of decentralization and decentralization in the context of a deep reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine.

Our task was to study – to analyze the concept of decentralization and deep decentralization.

Summary. The article opens up the prospects for conceptual and legal concepts and actual implementation of «decentralization» and «deep decentralization» in the context of the approved concept of reforming local government and territorial organization of power in Ukraine.

Conclusions and outcomes. We noticed the difference the concepts of decentralization and deep decentralization. The first concept reflects the central government delegation of authority to lower levels of local government and local governments. The second concept reflects the introduction of a system of governance that ensures the distribution of powers not only within public authorities, but also between different sectors of social and political systems – different levels of public authorities, business and civil society. The depth of decentralization indicate institutional order that provides high transparent level of partnership and mutual institutional trust.