

*Шайгородський Юрій Жанович,
д. політ. н., старший науковий співробітник, Інститут політичних і
етноіаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН
України*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: НЕБЕЗПЕКА СПРОЩЕНИХ ПІДХОДІВ

В умовах трансформації політичної системи України, пошуку збалансованої моделі державного управління зростає науковий і політико-технологічний інтерес до феномену регіоналізму та проблем децентралізації. Тенденція посилення регіоналізації як способу збереження культурної, економічної, історичної, врешті – політичної ідентичності, характерна для більшості країн Європи. Вона зачепила навіть держави з традиційно унітарним устроєм. Регіоналізм став ідейною основою частини загальнонаціональних політичних партій у деяких західноєвропейських країнах. Разом з тим, варто зауважити, що західноєвропейський регіоналізм є результатом тривалого історичного, соціально-політичного та економічного процесів. За умов його реалізації в Україні в «традиційному» форматі може виникнути загроза конституційному ладу, а саме – порушення закладеної у Конституції унітарності держави.

Найявні регіональні особливості стали предметом значної кількості вітчизняних досліджень. Разом з тим, варто визнати їх фрагментарність, відсутність цілісного, узагальненого бачення комплексу існуючих проблем. Водночас, об'єктивні культурні, соціальні, економічні, демографічні та інші розбіжності, ціннісні особливості різних регіонів країни спонукали окремих політиків і політичні рухи до штучного загострення проблеми, використання її у суто політичній площині. Неодноразово, особливо у передвиборчі періоди, мовні та культурні особливості Сходу і Заходу, твердження про «окремішність» тих чи тих регіонів використовувалися окремими політиками та політичними рухами задля посилення власної електоральної підтримки. Ефективності цих впливів на масову свідомість протистояв високий рівень консолідації українського суспільства, його непереможне прагнення жити у мирі й злагоді.

Проблема децентралізації стала домінуючою на теренах української політики не стільки з огляду на існування об'єктивних розбіжностей між різними регіонами країни, скільки з огляду на необхідність переформатування управлінської системи, усвідомлення ваги і ролі самоврядності на сучасному етапі державотворення.

Динамічні, багато в чому неочікувані й, нажаль, трагічні події останнього часу в Україні призвели до кардинальних суспільно-політичних змін, зумовили виникнення складного вузла протиріч, розв'язання якого є нагальною потребою суспільного розвитку. На тлі цих подій із вуст окремих політиків почали лунати заклики до федералізації країни, надання тим чи тим регіонам «особливого» статусу тощо. Безумовно, необхідність удосконалення системи самоврядування, посилення ролі громад і розширення повноважень місцевих органів влади у прийнятті важливих для регіону рішень є очевидною. Разом з тим, варто визнати, що зрозумілих, системних, обґрунтованих принципів і шляхів комплексного вирішення цієї проблеми поки що немає. Натомість, існує реальна небезпека, за відсутності збалансованої регіональної політики, дієвих кроків до зміцнення місцевого самоуправління, стати на шлях реформування цієї важливої управлінської сфери, керуючись виключно політичною доцільністю.

Також варто визнати, що ідея децентралізації своєю популярністю, увазі з боку вітчизняних політиків, науковців та громадськості має «завдячувати», передусім, партійно-політичній активності та засобам масової інформації. Адже «децентралізація» як процес і результат трансформаційних змін, як комплексне явище (необхідними складовими котрого є політичний аналіз і прогноз, визначення ефективних напрямів діяльності та розробки послідовного, конструктивного і раціонального плану дій тощо), допоки не стала предметом всебічного наукового дослідження та практичного втілення. А відтак, – існує необхідність системного, всебічного аналізу сутності, змісту й форм децентралізації, розробки шляхів комплексного вирішення цієї проблеми.

У цьому контексті варто зауважити, що експертна думка здебільшого зосереджується на проблемах, пов'язаних із необхідністю здійснення бюджетної реформи, внесення кардинальних змін до Податкового кодексу України,

передачі низки управлінських і контрольних функцій з центру на місця, розширення повноважень органів місцевого самоврядування в частині регулювання ставок місцевих податків та зборів, встановлення пільг, зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів шляхом скорочення податкових пільг, що надаються центральними органами виконавчої влади підприємствам та організаціям на індивідуальній чи галузевій основі тощо. Тобто, йдеться, передусім про пошук інструментів для забезпечення певного процесу. Разом з тим, очевидно, що зазначена проблема є суспільно-обумовленою, і її вирішення лежить у площині не лише політико-правовій, але й – у мотиваційно-смысловій.

За нинішніх умов ціннісних трансформацій йдеться про необхідність вироблення нових суспільних смислів (як цінності, потреби і проєктивної діяльності, означення мети і підпорядкованості засобів її досягненню). Обґрунтування такого підходу, очевидно, потребує певного пояснення означеної методологічної позиції.

На нашу думку, важливим є усвідомлення того, що смисли і мета – не тотожні поняття. Мета не виникає сама собою. Мета – це умотивоване суспільними потребами уявлення про бажаний результат. Таким чином, смисли – це комплексне явище, яке містить у собі послідовність поєднання, щонайменше п'яти елементів:

- потреби (як цінності, ідеального образу, як збудника активності);
- мотиву (як прагнення задоволення певної потреби);
- мети (як умотивованого уявлення про результат);
- шляхів і засобів досягнення (як інструментів досягнення результату);
- результату (як задоволення / незадоволення / часткового задоволення потреби).

Таким чином, з одного боку, для визначення мети необхідний мотив як прагнення задоволення певних потреб. З іншого боку, мета може виникнути лише як поєднання мотиву і засобів досягнення. Допоки не відбулося такого поєднання (мотиву і засобів досягнення), мета існуватиме у формі мрії і ототожнюватиметься з потребою. Динамічність потреб обумовлюється ступенем їхнього задоволення (незадоволення/часткового задоволення), тобто – результативністю. Якщо результат задовольняє потребу, виникає нова – висхідна потреба як прагнення соціального прогресу, якщо ж ні – інвентаризуються, корегуються існуючі, або ж відшуковуються нові засоби досягнення мети. Таким чином, «реальність» мети визначається мірою «ідеальності» потреб та наявними засобами її (мети) задоволення.

Ключовим, на наш погляд, має бути розуміння того, що наявність тих чи інших засобів (чи їх удосконалення) без визначеної (умотивованої уявленням про очікуваний результат) мети втрачає сенс, або ж – є недоцільним (не відповідає цілі). Іншими словами, – сама наявність інструментарію та його вдосконалення без визначення мети його використання перетворюється на

самоціль. Саме тому визначальним у процесі цілеустановлення¹ є конкретизація мети та умов (комплексу умов, у тому числі – морально-етичного характеру) її досягнення. Важливим методологічним аспектом проблеми є необхідність урахування ієрархії потреб. Адже і потребова сфера, і процес цілеустановлення ієрархічні.

За логікою суспільного розвитку, інституалізація того чи того процесу умотивована прагненням задоволення суспільних потреб. Створення інститутів, пошук інструментарію не може бути його метою, а лише формою (засобом) досягнення мети.

Вітчизняний досвід суспільних трансформацій свідчить, що спроби політико-правових реформ щоразу посилюють увагу до проблем децентралізації, розвитку системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Відцентрові тенденції, що були характерними для періоду після 1991 року й створювали загрозу дезінтеграції (ситуація в Криму, місцеві референдуми в Закарпатті й на Донбасі) були подолані у 1996 році, із прийняттям Конституції України [1]. Проголошення України унітарною державою (ст. 2), визначення статусу Автономної Республіки Крим (розділ X) та принципів місцевого самоврядування (розділ XI) частково вирішили проблему дезінтеграційних процесів. Разом з тим, посилення ролі місцевих адміністрацій у здійсненні державної влади, орієнтація в управлінській діяльності місцевих підрозділів центральних органів виконавчої влади (міністерств, держкомітетів тощо) передусім на Київ з часом призвели до утворення досить міцної управлінської вертикалі з центром прийняття рішень (навіть місцевого характеру) в столиці. Сутнісно, система управління багато в чому відтворювала радянську й мало чим відрізнялася від тієї, що існувала за часів УРСР, коли партійний секретар здійснював фактичне керівництво областю, районом, містом.

Спроба реформування відносин Центру й Регіонів була здійснена на початку 2000-х. Очевидно, у розрахунках на успішність цих реформ полягала інтригуюча передвиборча обіцянка Л. Кучми: «Після виборів ви побачите нового Президента». Щоправда, намагання хоча б частково вирішити проблеми місцевого самоврядування шляхом внесення змін процесу формування місцевих бюджетів не призвели до очікуваних результатів і залишили важелі впливу на прийняття рішень в руках голів державних адміністрацій.

Нищівної поразки зазнала ініційована «постпомаранчевою» владою ідея адміністративно-територіальної реформи. Спротив штучному,

¹ Пропонований нами термін «цілеустановлення», у контексті дослідження смислових основ циклічного комплексу «потреба–мотив–мета–засоби–результат», більшою мірою відповідає його означенню, оскільки розповсюджений і часто-густо використовуваний термін «цілепокладання» вказує на «зовнішній» вплив, характеризується «завершеністю» й об'єктністю стосовно цілі. Коли ж ми маємо на увазі динамічний, сув'язний із потребою і результатом процес, запропонований термін, на нашу думку, повніше відображає його сутність.

неконцептуалізованому процесу укрупнення адміністративних одиниць, обов'язковому й примусовому об'єднанню сіл виказали не лише очільники областей і районів, але й мешканці населених пунктів. «Процес» завершився настільки ж швидко, як і розпочався, й зрештою ключові, потенційно ефективні, принципи і положення, які пропонувалося покласти в основу адміністративно-територіальної реформи в Україні реалізовані не були. Ця спроба адміністративно-територіального реформування (2005 р.) виявилася досить чутливою для сприйняття і була невдалою саме тому, що здійснювалася «зверху». Очевидно, вектор руху цієї реформи, як і багатьох інших, що на нас чекають, має бути зворотнім – «знизу», а основним принципом – збалансованість і стабільність розвитку.

У цьому сенсі, проект децентралізації (як процес перерозподілу владних компетенцій, передачі функцій від центрального до регіонального рівня, поява і розвиток нових інституційних форм, що відповідають новій ролі регіонів у державному управлінні) може стати консолідуючим суспільство чинником, об'єднуючим зусилля влади і громадянського суспільства задля гармонізації й оптимізації цього процесу і ефективності його результату. Саме тому, чергове прагнення подолання «всевладності» владної вертикалі, надання ширших виконавчих повноважень місцевим радам і органам самоврядування було позитивно сприйняте суспільством.

У квітні 2014 р. Кабінетом Міністрів України було схвалено «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [2]. Концепція передбачає створення інститутів прямого народовладдя, умов для задоволення інтересів громадян на відповідній території та їх забезпечення якісними публічними послугами шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою на принципах субсидіарності та децентралізації. Чи не вперше, у згаданому документі, владою артикулюється необхідність залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя.

Схвалена Урядом Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, очікувано, мала б стати складовою іншого важливого нормативного акту – «Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року», затвердженої постановою Кабінету Міністрів України за чотири місяці по тому, – у серпні 2014 р. [3]. Разом з тим, Стратегія навіть не містить згадки про цю Концепцію.

Симптоматичним є й обґрунтування необхідності прийняття урядової постанови, якою затверджено Стратегію. Вона, як зазначається у документі, викликана: 1) завершенням строку реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року; 2) зміною зовнішніх та внутрішніх умов для розвитку регіонів протягом останніх семи років; 3) синхронізації з плановими та бюджетними циклами ЄС, з урахуванням впливу: урбанізації, депопуляція села, світової відкритості руху робочої сили, фінансово-економічної кризи. Очевидно,

що розробка стратегії розвитку такої важливої сфери політико-управлінської діяльності мала б обґрунтовуватися не завершенням «періоду» «реалізації» попередньої урядової постанови (аналіз виконання котрої, до речі, залишився поза публічним обговоренням), а необхідністю визначенням стратегічних цілей цього (регіонального) розвитку. Попри те, звернімося до короткого аналізу змістової частини Державної стратегії.

Її здійснення розраховане на два періоди. Перший – 2014–2016 рр., другий – 2017–2020 рр. Дієздатність і результативність цього документу маємо оцінити згодом. Разом з тим, зауважимо, що країна вже перетнула часовий «екватор» першого (2014–2016 рр.) періоду Стратегії регіонального розвитку. А, між тим, цим періодом передбачено реалізацію чималої кількості досить конкретних заходів. Зокрема, постановою визначено, що до кінця наступного року мають бути виконані такі завдання:

- нормативно-правове вирішення проблемних питань соціально-економічного розвитку Донецької та Луганської областей, реалізація заходів з відновлення юрисдикції України на території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя;

- підготовка концептуальних пропозицій конституційної реформи та формування законодавчої основи, необхідної для реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації, субсидіарності, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування;

- забезпечення нормативно-правових умов для державного стимулювання об'єднання на добровільних засадах територіальних громад;

- удосконалення нормативно-правової бази щодо розширення можливостей розвитку міст як центрів економічного зростання;

- реалізація проектів транскордонного співробітництва;

- внесення змін до Бюджетного і Податкового кодексів України у частині децентралізації фінансів, зміцнення матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування;

- формування цілісної системи стратегічного, середньострокового і короткострокового прогнозування та планування на державному, регіональному і місцевому рівні;

- завершення процесу територіального планування та затвердження генеральних схем розвитку на регіональному рівні, у тому числі міст – обласних центрів;

- удосконалення територіальної системи надання фізичним та юридичним особам адміністративних послуг;

- підтримка реалізації інвестиційних проектів житлового будівництва;

- стимулювання впровадження в регіонах новітніх енергоефективних технологій та чимало інших планів-заходів.

Уже за рік, за підсумками 2016-го, згідно «індикаторів на досягнення прогнозованих значень яких спрямована Державна стратегія», Україна має

досягти чималого зростання у тих чи тих сферах. Зокрема, усереднені по країні показники валового продукту (у фактичних цінах) у розрахунку на одну особу (у порівнянні з 2012 роком) має зрости з 32002 до 43395 грн., або ж на 135,6% ²;

– наявний дохід у розрахунку на одну особу (у порівнянні з 2013 роком) має збільшитися з 25206 до 28129 грн., тобто – на 2923 грн., або ж – на 111,6%;

– протягом 2015-2016 рр. очікується зростання обсягу прямих іноземних інвестицій (у розрахунку на одну особу) на 66 доларів США (у середньому по Україні – на 105%, а, наприклад, в Харківській і Івано-Франківській областях, відповідно – на 162,9 та 114,9%);

– у розрахунку на одну особу передбачається зростання експорту товарів на 319 доларів США, або – на 122,9%;

– на 125% до кінця наступного року очікується збільшення кількості середніх і на 111,8% – малих підприємств;

– на 163,6% планується збільшити обсяг реалізованої інноваційної продукції;

– на 126,6% – розмір середньомісячної номінальної заробітної плати;

– на 107% розраховується зростання показника забезпеченості населення лікарями всіх спеціальностей;

– охоплення дітей дошкільними навчальними закладами в сільській і міській місцевостях, у порівнянні із «стартовим» 2012 роком, має зрости на 113,2 і 102,8% відповідно. Заплановано суттєве збільшення щільності автомобільних доріг загального користування з твердим покриттям. Очікується зниження безробіття, рівня смертності населення тощо.

Маємо визнати, що цей, навіть побіжний аналіз змісту стратегії розвитку ключового, за нинішніх суспільно-політичних умов, напряду реформ викликає сумніви у спроможності досягнення цілей і показників їх індикаторів. Економічний спад на тлі військової агресії, зростання валового державного боргу до 94% ВВП, перманентна криза банківської системи країни, зростання тарифів на послуги житлово-комунального господарства, електроенергію, телекомунікаційні послуги тощо допоки не дають підстав для зростання показників «індикаторів на досягнення прогнозованих значень» Державної стратегії.

Невтішними, з точки зору політичних перспектив, зокрема щодо внесення конституційних змін та ухвалення необхідних для забезпечення Стратегії законів, були парламентські вибори 2014 року. За підсумками виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 2015 року значну підтримку виборців отримали депутати опозиційних політичних партій. Склалася ситуація, коли в багатьох місцевих радах опоненти президентсько-урядової команди матимуть можливість створювати більшість числом своїх депутатів. В окремих містах і навіть цілих регіонах це може призвести до протистояння з органами

² Тут і далі розраховано за додатком 5 до Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [3].

державних адміністрацій, що не сприятиме реалізації реформи місцевого самоврядування, децентралізації влади у всіх її можливих і необхідних проявах.

Перед Україною постала нова суспільно-політична реальність. Руйнуються стереотипи, переоцінюються цінності, смисли і практики, корегується система вже звичних координат. За цих умов лише об'єктивна оцінка сучасного стану, осмислення можливостей і перспектив суспільного розвитку з урахуванням внутрішніх і зовнішніх викликів може бути основою розробки й реалізації нової стратегії, її суспільної легітимізації та досягнення мети. Очевидно, що процес децентралізації та реформування місцевого самоврядування має пройти складний шлях від популізму до реальних кроків у напрямку зростання самостійності регіонів.

Список використаних джерел

1. Конституція України. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-D0%B2%D1%80/print1431933068562637>

2. 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://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

3. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>