

# ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ВЛАСТИ: ЕВРОПЕЙСКИЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ УКРАИНЫ

**Николай ИЖА,**  
директор Одесского регионального института государственного управления  
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины,  
доктор политических наук, профессор

**Андрей МАЕВ,**  
заведующий сектором международных связей  
Одесского регионального института государственного управления  
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины,  
кандидат наук по государственному управлению

## SUMMARY

*The article analyzes the decentralization of power, its types and criteria as well as the historical basis of decentralization in Ukraine. The prospects for implementing the decentralization reform at the present stage taking into consideration historical lessons and European experience are presented.*

**Keywords:** decentralization, local self-government, territorial organization.

В связи с Европейским выбором Украины детальное исследование европейских принципов и стандартов публичного управления приобретает особую актуальность. Развитие эффективного регионального управления в государстве должно рассматриваться в контексте общеевропейских тенденций децентрализации власти, опираясь на лучшие европейские практики, с учетом требований Европейской хартии местного самоуправления и других нормативных документов ЕС.

Децентрализация и реформа государственного управления названы среди первоочередных приоритетов реализации Стратегии устойчивого развития «Украина-2020», утвержденной Указом Президента Украины от 12.01.2015. Целями реформирования в документе провозглашаются: построение эффективной системы территориальной организации власти в Украине, а также реализация в полной мере положений Европейской хартии местного самоуправления. Реальная децентрализация и действенный институт регионального управления должны стать контраргументом идеи федерализации Украины, предотвратить центробежные тенденции, которые крайне опасны в современных условиях и несут угрозу территориальной целостности государства.

Проблема децентрализации в контексте повышения эффективности функционирования публичной власти уже на протяжении длительного времени находится в поле зрения отечественных и зарубежных ученых. Это обусловлено, в частности, успешной реализацией основ децентрализации в практике большинства государств Европейского Союза. Децентрализация означает такой способ определения и разграничения задач и функций, при котором большинство из них передается с центрального на более низкий уровень [3].

Выделяют основные критерии децентрализации (эффективность, ответственность и subsidiarity), а также четыре вида децентрализации (политическую, административную, фискальную и рыночную или экономическую), которые, в свою очередь, имеют и иерархические подвиды (деконцентрацию, делегирование (деволюцию), дерегуляцию и др.).

Децентрализация тесно связана с реализацией принципа subsidiarity, предусма-

тривающего распределение властных полномочий между административными уровнями, согласно которому предоставление управленческой услуги максимально приближается к ее непосредственному потребителю [5]. Применение этого принципа означает принятие решений на самом низком из возможных уровней. Передача функции на более высокий уровень возможна только в случае, если ее реализация на этом уровне будет более эффективной. Фактически это означает развитие системы управления не сверху вниз, а снизу вверх.

Однако принцип субсидиарности имеет свои ограничения, связанные с необходимостью обеспечения системы национальной безопасности. Так, он не может быть критерием трансформаций в соответствии с европейскими моделями в силовых и внешнеполитических институтах, таких как Министерство обороны, Служба безопасности Украины, МВД и МИД.

Децентрализация не может быть альтернативой эффективному централизованному управлению. Далеко не все задачи могут или должны быть децентрализованными - соответствующий баланс централизации и децентрализации является ключевым фактором эффективного функционирования системы государственного управления. Децентрализация является формой автономии, а не независимости. Децентрализованные общины остаются интегрированными в государство, которое осуществляет контроль за законностью их действий, но не занимается каждым их шагом. [6]

Переход к децентрализованному управлению является характерным признаком для большого количества как развитых, так и развивающихся стран. Этот процесс обусловлен стремлением к повышению эффективности предоставления государственных услуг, устранению макроэкономической нестабильности и ускорению экономического роста.

Необходимость децентрализации власти следует из региональной дискретности, неравнозначности регионов по факторам и задачам их развития, вследствие чего любая государственная политика строится дифференцированно в региональном аспекте. [4]

С 70-х гг. XX в. процесс децентрализации, который предусматривал расширение полномочий местных органов власти в финансово-бюджетной сфере, начался во многих унитарных странах. По данным Всемирного банка, 63 из 75 развивающихся стран в середине 90-х гг. XX в. осуществили шаги в направлении децентрализации. [2] Этого не избежали и крупные развитые государства, которые считались оплотом централизованного устройства - Великобритания, Португалия и Франция. [7]

Одним из аргументов в пользу осуществления децентрализационных реформ является повышение эффективности деятельности как центральных, так и местных органов власти, а также создание благоприятных условий для экономического развития. К тому же, передача полномочий и обязанностей на местный и региональный уровни является признаком гражданского общества. Принимая на себя ответственность за политическое строительство, гражданин может отождествлять себя со своей местной или региональной властью, что является существенным элементом легитимности государства. С этой точки зрения децентрализация улучшает демократическую организацию государства в целом, является предпосылкой демократического развития государства и гражданского общества. [6]

Децентрализация - это ключевой компонент «Хорошего управления». Децентрализованное управление, если только для него обеспечены необходимые условия, показало себя менее громоздким и более практичным, чем централизованное. Немаловажную роль в этом сыграла финансовая самостоятельность громад, когда местные налоги практически полностью аккумулируются в региональных бюджетах, а в государственный бюджет

- только в некоторых случаях, главным образом для реализации широкомасштабных программ, предоставляет регионам поддержку. Идеи фискальной автономии прочно прижились на европейском континенте.

Курс на децентрализацию государственного управления определяет немалые перспективы развития, однако он связан также с определенными проблемами. Американский ученый Дж. Ма выделяет три основные проблемы, с которыми сталкиваются страны на пути к децентрализации государственного управления: ограниченность административных возможностей местных институций; отсутствие механизмов, гарантирующих ответственность органов местного самоуправления; значительные региональные диспропорции. В этих условиях ученый считает нецелесообразной полную автономизацию местного управления. По его мнению, оптимальным является вариант, когда правительство возглавляет процесс децентрализации. К такому мнению ученый пришел в результате исследования более 20 стран мира. [10]

А. П. Лелеченко называет как положительные (повышение политической активности граждан путем их вовлечения в процесс принятия решений, сдерживание сепаратистских проявлений, улучшение качества предоставления государственных услуг населению, экономное использование бюджетных средств и т. п.), так и отрицательные (угроза макроэкономической стабильности, жесткие бюджетные ограничения и др.) тенденции и последствия реформ децентрализации. [6]

Обе части данной таблицы содержат логичные и весомые аргументы. Таким образом, можно заключить, что децентрализация не приведет автоматически к укреплению демократии на местном уровне. Все будет зависеть от того, как политика децентрализации раз-

Таблица 1

**Децентрализация: аргументы «За» и «Против»**

<i>За</i>	<i>Против</i>
<b>Качество предоставления управленческих услуг</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• большее соответствие местным потребностям;</li> <li>• большая гибкость;</li> <li>• большая инновационность;</li> <li>• удешевление;</li> <li>• мобилизация преимуществ местных предприятий и некоммерческих структур.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• децентрализация коррупции;</li> <li>• неконтролируемые расходы;</li> <li>• самоустранение государства от многих экономических и социальных функций;</li> <li>• отсутствие мотивации у местных руководителей для принятия непопулярных решений.</li> </ul>
<b>Развитие демократии</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• интеграция потребностей и интересов людей;</li> <li>• предоставление третьему сектору и местным предприятиям свободы действий;</li> <li>• повышение демократической культуры;</li> <li>• гарантирование определённой автономии и политической интеграции меньшинствам.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• создание местных элит;</li> <li>• отсутствие возможностей защищать свои интересы для бедных слоев населения;</li> <li>• местные политики будут ощущать ответственность только за нужды своего избирательного округа;</li> <li>• подотчетность может быть недостаточной, поскольку местные выборы не считаются важными и на них низкая явка.</li> </ul>

<i>Национальное единство</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• равномерное распределение национальных ресурсов;</li> <li>• совместное принятие решений, планирование и выполнение задач;</li> <li>• обеспечение национального разнообразия.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• создание фракций по этническому признаку;</li> <li>• дискриминационная политика со стороны правящей партии.</li> </ul>

рабатывается и внедряется в конкретной стране.

Исторической основой децентрализации в Украине можно считать Конституцию Гетмана Пилипа Орлика 1710 года. В документе, среди прочего, подтверждалось сословное самоуправление, гарантировалась его защита от произвола чиновников, закладывались основы современного местного самоуправления.

Позднее М. Драгоманов и М. Грушевский предлагали в своих трудах децентрализацию власти и введение местного самоуправления с широкими полномочиями в Российской империи.

В Конституции УНР 1918 года, положения которой так и не были реализованы, впервые в Украине был закреплён принцип признания местного самоуправления на конституционном уровне. В советское время этот принцип решительно отрицался, поскольку он противоречил централизованному характеру СССР.

Сегодня децентрализация задекларирована в статье 132 Конституции Украины как одна из основ, на которых зиждется территориальное устройство. Однако, в отличие от конституций многих зарубежных государств, основой является не сама децентрализация, а «сочетание централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти». В то же время проблематика децентрализации, как одного из средств повышения эффективности функционирования публичной власти, уже долгое время находится в поле зрения отечественных ученых и экспертов.

Время от времени правительство Украины предпринимало попытки реформ, направленных на децентрализацию, однако они лишь частично имели успех. До 2010 года по большей части усилия были сосредоточены на фискальных, а не на политических изменениях. Так, принятый в 2001 году Бюджетный кодекс предусматривал систему прямых бюджетных трансфертов между центральными и региональными органами власти и прозрачную формулу распределения трансфертов. Однако, Киев упорно не желал отказываться от централизованного управления и блокировал политическую децентрализацию, которая позволила бы местной власти самостоятельно распоряжаться собственными средствами. [8]

Все разговоры о децентрализации в Украине могут завершиться на уровне политической риторики, если не будут подкреплены реальными шагами в направлении оптимизации территориальной структуры. Следствием длительного отсутствия государственности и территориальной расчлененности стали ощутимые диспропорции, обусловленные интересами государств-метрополий. В административно-территориальном устройстве они отражают в основном чужие династические интересы, последствия войн и дипломатических соглашений, этнических и межконфессиональных противостояний. Украинские регионы (а значит, и параметры региональных и локальных идентичностей) сформировались под значительным влиянием диктата и ментальных установок метрополий. [1]

Законотворческая деятельность опережает гражданскую активность, а разъяснитель-

ной, пропагандистской работе не уделяется надлежащего внимания ни в центре, ни на местах. В аналитическом отчете Американского агентства по международному сотрудничеству (USAID) «Местное управление и оценка децентрализации: результаты реформ в Украине» подчеркивается, что большинство реформ остались нереализованными. Одной из самых заметных является реформа Романа Бессмертного, вице-премьера Украины, во время президентства Виктора Ющенко. Многие из положений этой реформы являются основой для реформы децентрализации, которая предлагается в стране сейчас. В частности, речь идет об избрании исполнительных органов местных советов, существенном сокращении полномочий государственных администраций, которые превращаются в координирующие и контролирующие органы. В 2005 году инициированная «сверху» административно-территориальная реформа захлебнулась на первом же этапе, поскольку не получила должного теоретико-методологического и организационного обоснования.

Среди причин, сдерживающих осуществление децентрализации в Украине, американские специалисты называют противодействие мощных политических сил, как на национальном, так и местном уровне. Еще одним сдерживающим фактором для успешной реформы децентрализации является широко распространенная коррупция. Коррупция в Украине является институциональным явлением, как на местном, так и на центральном уровнях в течение длительного времени, и наивно было бы полагать, что новая конфигурация местного управления, сопровождающаяся расширением прав и возможностей органов местного самоуправления, приведет к быстрому снижению уровня коррупции.

В этом контексте чрезвычайно важно, чтобы реформы по децентрализации сочетались бы с серьезными усилиями по борьбе с коррупцией. Необходимо продемонстрировать гражданам, что расширение прав и возможностей местных управленческих структур может сделать управление более эффективным и окажет положительное влияние на их повседневную жизнь. [9]

Децентрализация власти, развитие регионального и местного самоуправления является основным требованием как для стран-членов Европейского Союза, так и для стран кандидатов на вступление в него. То есть с учетом законодательно закрепленного курса Украины на Европейскую интеграцию необходимость реализации децентрализации не вызывает сомнения.

Успешная децентрализация в Украине будет способствовать совершенствованию и развитию унитарного государственного устройства, эффективному функционированию на всей территории страны органов публичной власти, использованию преимуществ единого экономического пространства, а также обеспечению верховенства права и единых конституционных гарантий качества и уровня жизни во всех регионах.

Необходимым условием для успешной реализации реформы является активная координирующая роль Кабинета Министров Украины и профильного министерства, которым является Министерство регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины. Продвижению децентрализации будет способствовать проведение пилотных проектов в различных регионах с учетом зарубежного опыта и местной специфики. Важное значение приобретает кадровая составляющая, а именно обеспечение надлежащей подготовки руководителей органов публичной власти на местах. Кроме того, ключевой задачей для власти является просветительско-агитационная работа, формирование общественного мнения о пользе реформы для простых людей.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административно-территориальное устройство Украины: ретроспективное видение и перспективы реформирования. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.golos.com.ua/rus/article/255545>
2. Бондаренко А. І. Вплив держави на формування місцевих бюджетів у країнах Європи [Електронний ресурс] / А. І. Бондаренко. – Режим доступа: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Trdu/2010\\_4/doc/2/13.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Trdu/2010_4/doc/2/13.pdf)
3. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) / В. Борденюк // Право України [Текст]. – 2010. – № 1. – С. 21-25.
4. Децентрализиция в Украине в условиях устойчивого развития. Яблонский Я., Осадчая С., Квилинский А., Мельниченко С. // Współpraca Europejska Nr 8(15) 2016 / European Cooperation Vol. 8(15) 2016. С. 120-135.
5. Энциклопедичний словник з державного управління / [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2010. – 820 с.
6. Лелеченко А. П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз. Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к-та наук з державного управління: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / А. П. Лелеченко. – Київ, 2006. – 18 с.
7. Основи регіонального управління в Україні: підручник // за заг. ред. Вакуленко В. М., Орлатий М. К., Куйбіда В. С. та ін.; – К.: НАДУ, 2012. – 576 с.
8. Jarabik B., Yesmukhanova Y. Ukraine's Slow Struggle for Decentralization / B. Jarabik, Y. Yesmukhanova. March 2017 – Access mode: <http://carnegieendowment.org/2017/03/08/ukraine-s-slow-struggle-for-decentralization-pub-68219>
9. Local Governance and Decentralization Assessment: Implications of Proposed Reforms in Ukraine. the United States Agency for International Development (USAID). September 2014 – Access mode: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pa00k59f.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pa00k59f.pdf)
10. Ma J. Decentralization From the «Top Down»: The Japanese Case / J. Ma. – Access mode: [www.worldbank.org/mdf/mdf1/topdown.htm](http://www.worldbank.org/mdf/mdf1/topdown.htm).
11. Steinich M. Monitoring and Evaluating Support to Decentralisation: Challenges and Dilemmas. European Centre for Development Policy Management. November 2000 – Access mode: <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/10/DP-19-Monitoring-Evaluation-Decentralisation-2000.pdf>