

УДК 32:353

ББК 66.0

ТРАНСФОРМАЦІЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ: ІНТЕРПРЕТАЦІЯ ПОНЯТЬ

Н. Р. Голуб'як

*Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника;
76000, м. Івано-Франківськ, вул. Шевченка, 57;
тел. +38 (099) 743-11-24; e-mail: natawka.90@bk.ru*

Досліджуються основні тлумачення категорій «децентралізація», «деконцентрація», «деволюція» та «сепаратизм». Визначаються основні форми, переваги та недоліки децентралізації. На основі інтерпретаційного аналізу понять формуються рекомендації дієвої регіональної політики.

Ключові слова: *регіональна політика, централізація, децентралізація, державне управління, відносини «центр – регіони»*

Європейські тенденції популяризації принципів субсидіарності та децентралізації, підписання Угоди про асоціацію з ЄС сформували перед Україною завдання – побудови внутрішньої збалансованої регіональної політики, нормалізації інтересів громади на середньому рівні. Саме тому, з огляду на доцільність зміни централізованої системи варто детально розглянути феномен регіональної політики крізь призму понять децентралізація, деконцентрація, деволюція і сепаратизм. Важливо зазначити, що розуміння регіональної політики та концептуальне визначення її сутнісних характеристик не є сталим і модифікується та змінюється разом із розвитком суспільства. Сучасні концепції регіональної політики балансують між двома підходами: «політикою вирівнювання» рівня розвитку регіонів, яку здійснює переважно центральна влада, з одного боку, а також політику мобілізації внутрішнього потенціалу регіонів, яку здійснюють переважно регіональні еліти і громадяни регіонів. Таким чином, політичний напрям здійснення регіональної політики полягає в уточненні поділу владних повноважень, а також оптимізації функціонування місцевого самоврядування і раціоналізації процесів регіоналізації згідно нової парадигми регіонального саморозвитку [12].

Нині українська наукова спільнота переосмислює місце та значення регіональної політики, точаться дискусії щодо регіонального поділу країни, ступеня самостійності та міри відповідальності регіонів. Відтак перегляд сучасних підходів до регіональної політики на основі управлінських досягнень та європейських стандартів, повинен стимулювати створення нового розуміння регіонального розвитку, особливо в контексті територіальної цілісності держави та боротьби з сепаратизмом. У

наукових колах до цієї проблематики зверталися Б. Глотов, З. Варналій, І. Дробуш, В. Керецман, О. Кукарцев, А. Ліпенцев, О. Цебенко та інші вітчизняні дослідники. Слід відзначити актуалізацію проблем децентралізації та територіального устрою в умовах реформування публічного управління, трансформації відносин центральної та місцевої влади. Проте, все ще не повністю визначено концептуальні особливості меж регіональної політики в контексті термінологічного аналізу понять.

З огляду на важливість регіональної проблематики, метою статті є аналіз категорій «децентралізація», «деконцентрація», «деволюція», «сепаратизм», які відображають розмежування завдань центральних та місцевих органів влади; а також визначення можливих небезпек, які впливають на ступінь інтегрованості держави.

Переосмислення механізму реформування регіонального управління є одним із методів досягнення належного балансу інтересів загальнодержавного та місцевого рівня. Відповідно, необхідним є чітке розуміння суті регіональної політики та похідних управлінських процесів.

Доведено, що регіональна політика в найширшому розумінні цього поняття виступає в двох основних вимірах: з одного боку, в об'єктивованому та субстанціональному вимірі, як відносно цілісна та автономна сфера об'єктивного розвитку суспільства, а з іншого, в суб'єктивованій та реляційно-інституціональній формі, як активність соціальних суб'єктів, в механізмах їх дій та взаємодій, що опредметнюються в інститутах, в стійкій системі політичних відносин та спілкування, в регулюючих їх нормах та цінностях. Водночас даний загальний двоаспектний і дуалістичний розгляд регіональної політики не вичерпує всього різноманіття її окремих параметрів та вимірів [6, с. 73].

В нашому дослідженні, розглядатимемо регіональну політику як сукупність управлінських механізмів та дій, нормативно-правових рішень держави, спрямованих на забезпечення розкриття внутрішнього потенціалу регіону, утворення регіональних органів влади в інтересах розвитку регіонів, що впливає на формування самоідентифікації регіональної спільноти.

Звідси, суть регіональної політики повинна полягати не в патерналістському розширенні центром регіональних повноважень, а у встановленні чітких регламентацій між державою і регіонами в якості рівноправних суб'єктів регіональної політики. Засадничим принципом такої регіональної політики повинна стати модель формування багаторівневої системи управління, в якій на більш високий рівень передаються тільки ті повноваження, які не можливо ефективно реалізувати на регіональному рівні.

Пошук оптимальної моделі регіональної політики в цілому пов'язаний із процесами децентралізації, деконцентрації та деволюції повноважень центральних органів виконавчої влади. Сьогодні вкрай важливо сформувати стійку систему управління на регіональному рівні на під-

ставі чіткого визначення прав та обов'язків. Цілком слушним видається зауваження дослідника В. Керецмана: «Відсутність зваженої регіональної політики веде до дезінтеграції будь-якої країни, що є особливо небезпечним чинником для держав з нетривалою історією демократичного розвитку» [5]. Часто саме своєчасні та рішучі заходи регіональної політики можуть значно ефективніше виконувати функцію забезпечення суверенітету та територіальної цілісності, ніж доведення справи до необхідності застосування військових формувань, зокрема у боротьбі із проявами сепаратизму.

Варто зауважити, що процеси децентралізації та централізації є комплексними взаємообумовленими явищами. Етап централізації продовжує етап децентралізації, що, на нашу думку, обумовлено, по-перше, циклічністю зміни політичної еліти, та, по-друге, трансформацією території під впливом геополітичних чинників (утворення, об'єднання, зникнення держав тощо). Необхідно наголосити, що надмірна децентралізація, як і централізація, призводить до зміни територіальної цілісності держави. Раціональне співвідношення централізації та децентралізації в управлінні є результатом політичної, соціально-економічної та організаційно-структурної політики держави з обов'язковим врахуванням практичного досвіду управління, внутрішніх характеристик системи. Причому фактичний рівень поєднання централізації та децентралізації не є постійним, а динамічно змінюється залежно від потреб соціально-економічного і політичного розвитку країни та інших соціально-значущих факторів [9].

Відтак, розглянемо поняття «децентралізація», яке вживається у двох розуміннях: по-перше, як процес розподілу влади, передачу частини функцій від центра до периферії, а по-друге як про певну систему взаємовідносин між державою та адміністративно-територіальними одиницями [4, с. 51].

Досі децентралізація використовувалася в найширшому значенні, вбираючи в себе майже всі відцентрові явища і процеси в державі. Але існує і вузла його інтерпретація. Політологічний енциклопедичний словник визначає «децентралізацію» як «...політичний процес, який передбачає делегування центральним урядом певних повноважень на місцевий рівень з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціональної ваги, а також втілення в життя специфічних регіональних програм» [10, с. 101].

Слід враховувати, що децентралізація є доволі складним поняттям, яке можна розкривати через його вплив на: адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів.

Виходячи із принципу розподілу влад, для кожної демократичної держави необхідним є розмежування компетенції органів публічної адміністрації. Однак існують певні проблеми, з якими стикаються країни,

що розвиваються, на шляху до децентралізації державного управління. Американський науковець Дж. Ма виділяє наступні три проблеми: обмежені адміністративні можливості місцевих управлінь; відсутність механізмів, що гарантують відповідальність органів місцевого самоврядування; значні регіональні диспропорції. За цих умов науковець вважає недоцільним повну автономізацію місцевого управління. Оптимальним варіантом, на його думку, є процес децентралізації очолений урядом. Такий підхід, здебільшого, можна вважати загальним правилом, яке було виведено науковцем у результаті дослідження більше ніж 20 країн світу [8].

Основними прерогативами децентралізації визначено розвиток місцевого самоврядування, територіальної громади, гнучкість управлінської системи, а також розвиток механізмів безпосередньої демократії на регіональному рівні.

Важливою складовою децентралізації є деконцентрація – один із способів адміністративної організації, яка здійснюється в централізованій державі шляхом передання повноважень відповідним особам у територіальних одиницях. На деконцентровані повноваження може значною мірою впливати вищий орган управління. Деконцентровані підрозділи – це швидше місцеві руки центру, ніж наділені владою субстанції. До того ж, розподіл завдань між територіальними адміністративними підрозділами (об'єднаннями) центрального уряду і місцевими урядами визначено нечітко, тому діяльність деконцентрованих підрозділів де-факто обмежує простір для місцевої автономії, передбачаючи управління відносинами та адміністративну ієрархію [2, с.101].

У західній науці є ще один термін – передавання влади (devolution). Його часто ототожнюють із децентралізацією та автономізацією і використовують тоді, коли мова йде про унітарні держави. Деволюція – це надання прав органам самоврядування приймати рішення і вести самостійну фінансову та управлінську діяльність. Даний спосіб децентралізації передбачає, що місцеві органи самоврядування законодавчо набувають незалежний статус, вони розглядаються як адміністративний рівень, за яким уряд може здійснювати лише опосередкований контроль. Органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади. Деволюція державного управління може бути ефективною у тих сферах та питаннях державної діяльності, де не вимагається проведення єдиної державної політики [2, с.103].

Слід також відмітити, що деволюція тісно пов'язана із проявами сепаратизму. Так, у деяких країнах як міра по врегулюванню конфлікту використовується деволюція, коли збільшується автономія конфліктної території в державі. У таких випадках відбувається наділення або передача функцій автономного правління, що врегульовується відповідними законодавчими актами. Таким чином, деволюція може набирати форми «щеплення від сепаратизму», спроби згладити існуючі в окремих регіо-

нах сепаратистські настрої шляхом наділення цих регіонів більшою самостійністю заради збереження цілісності держави. Але в такій ситуації потенціал для конфлікту все одно залишається, а можливо, і посилюється, оскільки в процесі деволуції регіони отримують додаткові повноваження і ресурси, які відрізняють цю групу населення від іншої частини. Саме тому деволуцію слід вважати тимчасовим засобом, що допомагає уникнути кровопролиття або розпаду країни [11, с. 145-146].

Деволуційні процеси у державі свідчать про достатньо високий рівень демократії: це означає, що населення регіонів має можливість висловити свої претензії, а центральна влада готова їх почути і спробувати прийняти адекватні заходи для мирного політичного та економічного вирішення або пом'якшення існуючих протиріч

Розглянувши основні методи реалізації децентралізації, варто звернути увагу на недоліки децентралізованого управління:

- Автономізація цілей. Ризик виокремлення часткових цілей, що не покривають загальних цілей адміністрації та навіть можуть їм суперечити.
- Ризик реалізації одиничних амбіцій.
- Загроза монолітності політики держави у відповідних сферах.
- Дезінтеграція діяльності публічної адміністрації щодо надання публічних послуг та прийняття управлінських рішень.
- Ускладнення координації, труднощі узгодження цілей.
- Зростання ризиків із впливу на прийняття рішень неналежної кваліфікації посадовців, оскільки свобода прийняття ними рішень є досить великою [3, с. 19].

Небезпека посилення відцентрових тенденцій виникає, перш за все, через низький рівень взаємозв'язку центральних органів та влади на місцях, послаблення централізації внаслідок незадоволення прав громад. Звідси експерти визначають, що проблема сепаратизму – це проблема діалогу суспільства і влади. Коли немає такого діалогу, коли влада не чує реальних потреб регіонів, запитів населення, тоді виникають конфлікти й у тому числі сепаратизм. Тобто загострення відносин «центр-регіони» виникає тоді, коли немає певної свободи, коли немає зворотного зв'язку, до того ж відсутня ефективна центральна влада, яка у змозі захистити інтереси та права регіональних громад.

Слушно розглянути категорію «сепаратизм», яка визначається як певна політична позиція, ставлення соціального суб'єкта до процесів, пов'язаних з автономізацією, відокремленням якоїсь частини держави; як найвища точка дезінтеграції, її перехід у фазу відкритого протистояння регіонів єдиному просторові, до повного державно-правового відокремлення [13, с. 45]; як осмислена політична практика, спрямована на відокремлення і утворення нової держави [1, с. 290]. Основними вимогами є територіальне відокремлення як єдино можливий спосіб вирішення конфлікту. Саме тому доцільно вживати попереджувальні заходи

для протидії та запобігання проявам сепаратизму, одним з яких є дієва регіональна політика та децентралізація управління.

Викладений вище матеріал засвідчує, що найбільші потенційні ризики передбачуваної політики децентралізації адміністративно-територіального устрою пов'язані з процесом регіоналізації системи влади та викликами сепаратизму, і дещо менші – із переданням повноважень органам місцевого самоврядування субрегіонального та локального рівнів. Відтак, якщо зараз в Україні піти на повну децентралізацію і відмовитися від будь-якого впливу центру в регіонах, тоді це буде втратою контролю над країною, а в ситуації, коли є ризики сепаратизму, економічної анархії, необхідно, щоб центральна влада мала право скасувати якісь неконституційні рішення, що приймаються в регіонах.

Одночасно регіональна політика повинна спричинитись до ґрунтовної модернізації держави, а також стати певною мірою підставою стабілізації соціального життя, регулювання взаємин суспільства із середовищем його існування, подолання напруженості в економічному та соціокультурному плані та створення в майбутньому механізмів запобігання соціальних конфліктів. В результаті вона сприятиме балансу між різними регіонами політичної системи, забезпечуватиме їх демократичне існування, а також реальну можливість використання моделі стійкого політичного та економічного розвитку держави [7, с. 13].

Підсумовуючи, слід відзначити, що в контексті останніх подій в Україні, а саме окупації Криму і військових дій в Донецькій та Луганській областях питаннях відносин регіонів між собою та з центром особливо гостро постали перед центральною владою. Відповідно концептуальний аналіз категорій «децентралізація», «деволюція», «деконцентрація» та «сепаратизм» фокусує значну увагу на виробленні ефективної регіональної політики, яка імпліцитно передбачає децентралізацію системи управління і високий рівень самостійності регіонів. Відтак пошук власної моделі взаємовідносин влади та регіонів повинен відповідати соціально-політичним реаліям держави з урахуванням історичних обставин.

Література

1. Глотов Б. Європейський досвід врахування регіонального фактора в державній політиці / Б. Глотов, Л. Калитюк // Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2009. – Вип.2(2). – С. 284-294.
2. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія / за ред. З.С. Варналія. – К.: НІСД, 2007. – 820 с.
3. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О.М. Бориславська, І.Б. Заверуха, А.М. Школик та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – 212 с.

4. Дробуш І. Децентралізація та субсидіарність як необхідні умови реалізації соціальних прав територіальних громад на місцевому рівні / І. Дробуш // Национальный юридический журнал теория и практика. – 2014. – № 3 – С. 50-55.
5. Керецман В. Проблеми формування регіональної політики та регіонального управління в Україні [Електронний ресурс] / В. Керецман // Регіональні студії. – Вип.1: Державне управління. – Режим доступу: www.uzhgorod.iatp.org.ua/ipard/studii.htm
6. Кукарцев О.В. Регіональні аспекти територіальної цілісності сучасних держав: факторний аналіз / О.В. Кукарцев // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. – 2006. – Вип. 17. – С. 71-79.
7. Ліпенцев А. Регіональна політика Європейського Союзу: концептуальні засади та основні принципи / А. Ліпенцев, О. Красівський // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України. – Львів, ЛРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 18/19. – С. 13-19.
8. Матвєєва О. Децентралізація державного управління як чинник досягнення фінансової автономії місцевого самоврядування в Україні / О. Матвєєва // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2014. – Вип.1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Patp_2014_1_21.pdf
9. Петренко О.С. Проблеми децентралізації в умовах реформування публічного управління України [Електронний ресурс] / О.С. Петренко // Публічне адміністрування: теорія та практик. – 2010. – Вип.1(3). – Режим доступу : <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10pospuu.pdf>
10. Політологічний енциклопедичний словник: навч. посіб. для студентів вищ. навч. закладів. – К.: Генеза, 1997. – 400 с.
11. Пузаков А.В. Деволюция как средство решения региональных конфликтов / А.В. Пузаков // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – Тамбов, 2012. – № 11 (25). – С. 144-147.
12. Танчук Н.В. Концепції державної регіональної політики: політичний та теоретичний дискурс / Н.В. Танчук; гол.ред. В.М. Вашкевич // Гілея (науковий вісник) [зб. наук. праць]. – К., 2010. – Вип.40 (10). – С. 367-376.
13. Цебенко О. Форми вияву сепаратизму: теоретико-методологічний аспект / О. Цебенко // Укр. нац. ідея: реалії та перспективи розвитку: зб. наук. пр. – Львів, 2014. – Вип. 26. – С. 44 - 51.

Стаття надійшла до редакційної колегії 8.10.2015 р.

Рекомендовано до друку д.політ.н., професором Дерев'янком С.М., д.політ.н., професором Бурдяк В.І. (Чернівці)

**TRANSFORMATION OF REGIONAL POLICY:
INTERPRETATION OF TERMS****N. Holubiak**

*Vasyl Stefanyk Precarpathian National University;
76000, Ivano-Frankivsk, st. Shevchenka, 57;
ph. +38 (099) 743-11-24; e-mail: natawka.90@bk.ru*

The article defines the basic definitions to essence «decentralization», "deconcentration", "devolution" and "separatism". The author determines the main form, the advantages and disadvantages of decentralization. Recommendations of effective regional policy are formed based on the analysis of interpretative concepts.

Key words: *regional policy, centralization, decentralization, public administration, relations "center-regions".*