

громад шляхом посилення децентралізації влади на місцях.

3. Посилення фінансових гарантій місцевого самоврядування шляхом вирішення питання дефіциту місцевого бюджету, децентралізації власних фінансових ресурсів.

4. Здійснення роботи серед населення щодо підвищення рейтингу та довіри населення до муніципальних органів влади. Вирішення цих та інших питань наблизить Україну до «європейської моделі» функціонування місцевих органів влади, подальшого розвитку демократії, позбавить залежності від усталених принципів місцевої влади, що існували ще за часів Радянського Союзу.

Список використаної літератури

1. Вюртенбергер Т., Колиско Р. Деякі концептуальні положення реформування організації державної влади: регіональний аспект. Програма Tacis Європейського Союзу, травень 2001.

2. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949. – Access mode: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>.

3. Падалко В. Централізація та децентралізація в організації служби в органах місцевого самоврядування: муніципально-правовий аспект / В. Падалко // Держава і право. – 2012. – Вип. 57. – С. 123 – 129.

4. Аналітичний матеріал. Місцеве самоврядування у Федеративній Республіці Німеччини. Огляд. – Режим доступу: <http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/analit/deu006.txt>.

Олександр МОЛОДЦОВ

*д.держ.упр, доцент, професор
кафедри публічного управління
та адміністрування ІФНУНГ*

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАУВАЖЕННЯ ЩОДО ВРАХУВАННЯ РИЗИКІВ АСИМЕТРИЧНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ З ПОГЛЯДУ ТЕОРІЇ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ МАТРИЦЬ

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 року спирається на модель симетричної децентралізації. Закон «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», термін чинності якого нещодавно подовжено до 31 грудня 2019 р. не узгоджується з цією моделлю, оскільки він передбачає таку форму децентралізації, яку прийнято називати асиметричною. Український законодавець прийняв цей закон для створення умов, необхідних для мирного врегулювання ситуації навколо окремих районів Донецької та Луганської областей. Закон асиметрично надає цій території суттєві повноваження щодо проведення мовної політики, самостійного

визначення особливого порядку призначення керівників органів прокуратури і судів та інших кадрових рішень, особливих відносин регіону з урядом у питаннях економічного, соціального та культурного розвитку на основі угод, особливого економічного режиму господарської та інвестиційної діяльності, налагодження транскордонної співпраці з окремими регіонами Росії, створення загонів народної міліції, підпорядкованим тільки регіональним органам влади.

Зрозуміло, що в разі впровадження асиметричної децентралізації відбудеться суттєве скорочення ієрархічної підзвітності та відповідальності публічної влади нижчих рівнів, відхід від принципу централізованого перерозподілу ресурсів, руйнування гомогенного культурно-інституціонального простору в регіональному сенсі. Зазначені фактори, так чи інакше, в рамках старої парадигми асоціюються з потенційною загрозою для територіальної цілісності України. Серйозною пересторогою такого кроку є прогноз того, що внаслідок делегування суттєвих повноважень на місцевий / регіональний рівень, замість інституту місцевої демократії, ми отримаємо його симулякр у вигляді локальної квазідемократії – системи децентралізованої влади, базованої на регіонально-клановому егоїзмі.

Не зважаючи на те, що впровадження асиметричної децентралізації несе значні інституціональні ризики, ми не маємо експертного та методичного супроводу згаданого закону на випадок його впровадження. Такий супровід має містити рекомендації щодо способів попередження дестабілізації всієї інституціональної системи, чи послаблення цієї тенденції, яка може проявитись за результатами імплементації нових інституціонально-правових норм, які не вписуються в існуючу сьогодні інституціональну матрицю.

На наш погляд, методологічним орієнтиром для глибокого та всебічного розуміння законодавчого забезпечення процесів децентралізації влади в Україні, в тому числі асиметричної, виступає теорія інституціональних матриць, оскільки вона є теоретичною конструкцією, у якій пояснюються властивості базових інститутів суспільства, до яких, відноситься також інститут місцевого самоврядування [1]. Ця теорія має значення для дослідження і прогнозування його стану та тенденцій розвитку. Згідно з нею, всі нові інституціонально-правові норми, які вводяться усвідомлено та планомірно, мають базуватися на введенні комплементарних інституціональних форм, а не раптовій руйнації старих елементів базових інститутів інституціональної матриці.

Це не означає заборону введення інституціонально-правових норм, які дисонують з матрицею. Проте така радикальна зміна політичного інституту (інституту місцевого самоврядування) має бути чітко синхронізована зі змінами економічних та ідеологічних інститутів, які лише у своєму органічному зв'язку мають формувати новий

децентралізований інституціональний порядок – тобто нові соціальні відносини у сферах політики, економіки та ідеології, що тримаються на децентралізованій владі.

Децентралізовані політико-адміністративні відносини не можуть бути побудовані в рамках чинного інституціонального порядку. Для його перетворення необхідно зламати кланово-олігархічну систему й усунути практику патрон-клієнтелістських відносин як у сфері політики, так у сфері економіки, змінити несправедливу централізовану систему перерозподілу національного багатства, припинити діяльність значної кількості безідеологічних квазіпартій, які імітують демократичність виборчих процедур (ідеологія). Усі ці зміни мають бути синхронізовані зі змінами в адміністративно-територіальному устрої, сферах економіки (оптимальна структура власності, справедливий розподіл суспільних благ) та ідеології (ідеологічна підтримка децентралізації, оптимальна структура, кількість партій, ідеологічне, зокрема регіональне, різноманіття тощо). Зрозуміло, що тут зазначені лише основні чинники, а не їх повний перелік.

Важливим чинником асиметричної децентралізації є її ідеологічне забезпечення. В українській науковій літературі європейський «новий регіоналізм» представлений як взірець, на основі якого ми маємо формулювати теоретичні та аксіологічні позиції для вирішення інституціональних проблем, які є вкрай важливими і актуальними для України. Ця аксіологічна основа дає можливість переосмислювати регіон в контексті глобалізаційних процесів. Європейський регіоналізм все більше орієнтується на модифікацію ролі регіону не тільки в інституціонально-територіальних рамках держави, але й екстериторіально в усій інституціональній системі Європейського Союзу.

Інституціональні зміни такого типу, що впроваджуються в умовах пригніченого стану інституціональної системи, потребують виправлення ситуації, що характеризується термінами «інституціональний вакуум» та «інституціональний хаос». Перший вказує на загальне послаблення інститутів, наявність значної кількості суб'єктів, що функціонують за межами формальних норм поведінки, другий – на спонтанний демонтаж інститутів, які спираються на попередню інституціональну траєкторію розвитку. Процеси, властиві явищам інституціонального вакууму та інституціонального хаосу, можуть відбуватись одночасно, доповнюючи один одного.

Таким чином, у разі впровадження асиметричної децентралізації, необхідно розробити виважену інституціональну політику децентралізації – системи заходів держави в політичній, економічній та ідеологічній сферах, що регулюються багатьма державними інститутами – державним та адміністративно-територіальним устроями, бюджетними відносинами, системами представництва на всіх рівнях територіальної організації влади (інститутом виборчого права), громадянським

суспільством тощо. Уся сукупність цих інститутів має включити регіональні/місцеві потреби та інтереси до контексту свого функціонування. Вони мають утворити новий інституціональний порядок, за яким децентралізований характер взаємодії системних суб'єктів стає доцільним та ефективним. Новий порядок має встановити інституціональну довіру між державою та регіонами, державою та бізнесом, державою та громадянським суспільством. Інституціоналізація довіри як постійного явища, що базується на високій інституціональній культурі, нормах права, моральних ресурсах суспільства та соціальній справедливості, стає умовою виживання й дальшого розвитку України як успішної правової децентралізованої держави.

Зважаючи на вищесказане, можна стверджувати, що успішна перспектива децентралізації полягатиме в інституціональній синхронізації інклюзивних політичних, економічних та ідеологічних інститутів. При плануванні будь-яких інституціональних перетворень ми не можемо залишатись в рамках суто юридичних знань та юридичної практики. Вони мають ґрунтуватись на результатах аналізу групових інтересів та їх корисності для всього суспільства, стратегії впровадження нових правових норм з врахуванням особливостей власної інституціональної матриці.

1. Кирдина С. Г. Институциональные матрицы и развитие России: введение в X-Y-теорию / С. Г. Кирдина. Издание 3-е, переработанное, расширенное и иллюстрированное. – СПб.: Нестор-История, 2014. – 468 с.

Леонід ПРОКОПЕНКО

*д.держ.упр., професор,
завідувач кафедри права
та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ*

ВЛАСНІ ФУНКЦІЇ САМОВРЯДУВАНЬ У ЛИТВІ

Реформування місцевого самоврядування в Україні актуалізує необхідність вивчення досвіду реформ в країнах ЄС, зокрема в Литві. Закон Литовської Республіки «Про місцеве самоврядування» від 7 липня 1994 р. зазначає, що залежно від свободи прийняття рішень функції самоврядувань поділяються на самостійні і державні (делеговані самоврядуванням державою) [1]. Самостійні функції самоврядування виконують в рамках наданої їм Конституцією і законами компетенції, відповідно до зобов'язань перед громадою і в її інтересах. При виконанні цих функцій самоврядування мають встановлену Конституцією і законами свободу ініціативи, прийняття і виконання рішень і несуть відповідальність за виконання самостійних функцій. При виконанні цих