

Євген Перегуда

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: СИМВОЛІЧНІ СМИСЛИ ТА РЕАЛЬНІ ІНТЕРЕСИ

Для аналізу процесів децентралізації застосовано теоретичну модель неоінституціоналізму раціонального вибору. Інтереси політичних еліт полягають у можливості встановлення контролю над земельними ресурсами України. Створення критичної маси соціально-політичної підтримки процесів децентралізації вимагає розробки смислів, які дали б змогу узгодити інтереси еліт з інтересами інших соціальних груп.

Ключові слова: неоінституціоналізм раціонального вибору, децентралізація, територіальні громади, земельний ресурс, символічний смисл.

Yevgen Pereguda. Decentralization of power in Ukraine: symbolic meanings and real interests. The theoretical model of neoinstitutionalism of rational choice is used to analyze the decentralization processes. The interests of political elites are the possibility of establishing control over land resources of Ukraine. Creating a critical mass of social and political support to decentralization requires the development of meanings that would allow reconcile the interests of elites with those of other social groups.

Key words: *neoinstitutionalism of rational choice, decentralization, local communities, land resources, symbolic meaning.*

Децентралізація влади є актуальною проблемою державотворення в Україні. Вже тривалий час значна частина громадян та політичних сил визнають вичерпаність моделі управління, вибудованої у 1990-х роках. Незважаючи на це, а також на ухвалення у першому читанні проекту змін до Конституції в частині децентралізації, сумнівно, що проблема децентралізації близька до розв'язання. Про це свідчать криваві зіткнення під парламентом у день ухвалення проекту, загалом гострі суспільні дискусії навколо цього питання. Навіть якщо уявити, що ініціатори децентралізації знайдуть на підтримку змін до Конституції 300 голосів, можна прогнозувати, що дискусії з цього приводу не припиняться. Про це свідчать суперечливість концептуальних уявлень влади щодо шляхів реформи, лакуни у законодавчому її забезпеченні тощо.

Різні аспекти децентралізації в Україні вивчали політологи, правознавці, фахівці держуправління А. Береза, М. Їжа, І. Кресіна, О. Кукарцев, В. Литвин, А. Матвієнко, Т. Панченко, М. Пухтинський, С. Римаренко, О. Стойко, А. Ткачук та ін. Але, враховуючи багатогранність теми, логічно, що певні її аспекти залишаються за межами наукових досліджень. Зокрема, це стосується мотивації провайдерів децентралізації. Це важливий аспект, адже від нього залежить, наскільки послідовними вони будуть у здійсненні реформи, на які компроміси здатні піти тощо.

Метою статті є аналіз корпоративних інтересів політичних еліт, які просувають проекти децентралізації.

Для досягнення мети автор використовує неінституціоналістський підхід, а точніше, неінституціоналізм раціонального вибору. Цей напрям зріс, зокрема, на ґрунті економічної теорії

раціонального вибору, яка передбачала, що індивіди у взаємодії з іншими акторами прагнуть максимізації вигод. Але вже в річищі цієї теорії виникли сумніви в її операційності щодо політики. Ще у 1957 р. Г. Саймон висунув концепцію «обмеженої раціональності» [1, с. 266–267]. Прихильники раціонального вибору зазначали, що раціональність не обмежується доларами та центами [2, с. 38]. Водночас серед значної частини прихильників неоінституціоналізму раціонального вибору залишилися тези щодо максимізації вигод (змінились уявлення про самі вигоди), щодо обґрунтування політичних інтересів позаполітичними чинниками, звідки виходило, що інститути є інструментами акторів. Такої думки дотримувалися К. Шепсл [3], Дж. Найт та ін. Інша частина неоінституціоналістів вважала інститути зовнішніми обмежувачами, а їх функціями – оптимальний розподіл ресурсів, зниження трансакційних витрат, формування колективної дії у вигляді боротьби за владу, примушення до дотримання норм тощо.

Ми не можемо абстрагуватися й від досліджень у галузі символічної політики, від того, що інститути «мають значення». Поєднуючи це з положеннями неоінституціоналізму раціонального вибору, доходимо висновку, що символічне значення інституту може бути різним для соціальних груп. Тому політичні сили, ініціюючи створення або реформування певного інституту, прагнуть розширити його символічний смисл для створення аналогічної зацікавленості в середовищі інших груп та, відповідно, консолідації суспільства навколо проекту. Символічний смисл, який ініціатори інституту публічно в нього вкладають, може не відповідати їх реальним інтересам, які сформовані, зокрема, позаполітичними чинниками. Звичайно, найкращі перспективи матимуть ті інститути, які мають для різних груп смисли, що принципово не суперечать між собою, не створюють соціальної напруги.

Просуваючи нині ідеї децентралізації, деякі еліти вказують на необхідність, по-перше, демократизації політичного життя, по-друге, підвищення самостійності регіональних спільнот у питаннях соціального, економічного життя тощо. Ці причини, дійсно, можуть вмотивувати політичні дії, але сумнівно, що сучасні еліти вважають це для себе кінцевою цінністю.

По-третє, багато експертів розцінюють нинішню децентралізацію як відповідь на події на Сході України, як спробу зменшити потенціал сепаратистських рухів в інших регіонах. Певний тиск у цьому напрямі на українську владу чинить і Захід. По-четверте, окремі політичні сили та аналітики вказують на децентралізацію як наслідок Євромайдану, а саме – зростання ролі громадянського суспільства у політичному житті. Але таке обґрунтування не пояснює, в чому полягає зацікавленість провладних сил – обидві причини є зовнішніми стимулами.

Ще однією причиною децентралізації називають стан бюджетних фінансів, неспроможність держави виконувати низку зобов'язань, таким чином вона нібито зацікавлена перекласти на регіони проблеми та відповідальність. Звісно, посадовцю вигідно скинути відповідальність на нижчі сходинки ієрархії. Але, з одного боку, нинішня влада не зовсім й усувається від відповідальності. Наприклад, для реалізації регіональних проєктів вона використовує державний фонд регіонального розвитку, сприяє залученню зовнішніх кредитів тощо, з іншого – високопосадовці не можуть не розуміти, що ризики від децентралізації можуть перевищити вигоди, на що переконливо вказують вітчизняні дослідники регіональних політичних режимів.

Отже, у сучасних ідеологічних обґрунтуваннях децентралізації влади навряд чи закладені справжні мотиви політичних еліт. Спробувавши пояснити для себе, в чому полягають вигоди останніх, автор звернувся до одного з центральних елементів політики децентралізації – об'єднання територіальних громад. У політиці укрупнення вбачаються дві реальні вигоди для еліт, які просувають плани децентралізації.

Події останніх років підірвали модернізаційні ресурси України. Слід сказати, що до цього вела політика й попередніх періодів. Інституційні реформи, на яких з 1998 р. наполягав тодішній Президент України [4], не були реалізовані. Зростання в 2000-х роках ґрунтувалося на зовнішніх кредитах, які інвестували переважно у спекулятивний бізнес, сферу споживання. Останні роки, в першу чергу війна, призвели до масштабної деіндустріалізації та декапіталізації. І все ж в Україні лишились ресурси, які дають змогу говорити про можливість відродження. В першу чергу

земельний ресурс. Частка сільськогосподарських земель в Україні (71,3%) у 6,5 раза перевищує середній світовий показник (11%), а орних земель на душу населення (0,80 га) у 6 разів більше, ніж у ФРН та Великобританії, вдвічі більше – загальносвітового показника (0,35 га, який при цьому скорочується – за останні 15 років з 0,5 га [5]). Навіть нині, у кризових умовах, зростає сільгоспвиробництво. За прогнозами Мінагрополітики цього року врожай зерна становитиме 58-60 млн тонн (екс-спікер О. Ткаченко пишався, що, коли він був міністром с/г УРСР, збирали 50 млн тонн).

Але Україна неефективно використовує цей ресурс. Питома вага сільського населення – близько третини, чого немає в жодній розвинутій країні. Вище цей показник лише у Польщі (39%), але цікаво, що частка зайнятих у с/г Польщі нижча, ніж в Україні [6]. Це є свідченням низької продуктивності сільського господарства, веде до надвеликої собівартості продукції. Багато експертів вважає, що збільшити продуктивність дрібнотоварного господарства складно, тому перспективи пов'язані з укрупненням господарських структур. За попередні роки склалися соціальні групи, зацікавлені у такому укрупненні. Це агрохолдинги [7] та певні несільськогосподарські структури, зацікавлені у виведенні частини ріллі з сільськогосподарського обігу. Ці групи є агентами політичних еліт. Їх інтереси торкаються перерозподілу земель за межами населених пунктів.

Попередня влада орієнтувалася на пріоритет держави у процесі перерозподілу. Ухвалили зміни до Земельного кодексу, за якими землі за межами населених пунктів стали державними [8]. Їх розподіл ставав прерогативою місцевих держадміністрацій. Цей підхід пояснювався централізованою політичною структурою тодішньої влади.

Влада, що стала у керма в 2014 р., дотримується іншого підходу. Уряд задекларував, що землі за межами населених пунктів мають бути передані у комунальну власність. Відповідний законопроект винесли на обговорення у червні 2015 р. Відтак органи місцевого самоврядування мають стати ключовими суб'єктами у питанні про перерозподіл. Цей підхід пов'язаний, на нашу думку, з іншою політичною структурою нової влади, її розпорощеністю, суперечностями між її складовими. Децентралізація дає

зможу зберегти паритет між політичними складовими влади та їх економічними агентами.

При цьому укрупнення громад дає змогу відсікти від перерозподілу малий та середній бізнес, фермерів, невеликі сільгоспприємства, які політичний дах мають переважно в органах управління невеликими громадами [9; 10]. Звісно, агрохолдинги мають ресурси, щоб «скупити» місцеві влади в необ'єднаних громадах. Але тоді зростуть трансакційні витрати на встановлення контролю над земельним ресурсом.

Отже, з одного боку, децентралізація – спосіб збереження паритету між політичними акторами та їх економічними агентами в процесі встановлення контролю над найважливішим модернізаційним ресурсом України, з іншого – об'єднання громад є способом зменшити трансакційні витрати в процесі перерозподілу цього ресурсу.

Щодо іншої вигоди еліт у ході укрупнення громад. Вона пов'язана з бюджетною кризою, необхідністю економії, зокрема, в умовах війни. Але проблема має не тактичний, а стратегічний характер. Ідеться про аграрне перенаселення [11], яке стримує модернізацію. Наслідком об'єднання громад стане ліквідація значної частини соціальної інфраструктури, створеної у радянські часи. А це призводитиме до вимирання частини сіл, міграції населення до більш перспективних сільських та міських населених пунктів, зменшення частки населення, зайнятого у сільському господарстві, та збільшення – у обслуговуючих підгалузях. А отже, поступового розв'язання проблеми аграрного перенаселення. Для ініціаторів політики децентралізації, зокрема, їх економічних агентів, таке розв'язання означатиме зниження трансакційних витрат, зниження обсягів соціальної відповідальності бізнесу в процесі здійснення сільськогосподарської діяльності.

Звичайно, деградація соціальної інфраструктури, необхідність міграції не задовольнятиме мешканців сіл, котрі будуть приєднуватися до більш потужних населених пунктів, які внаслідок деградації приречені на вимирання. Але, з одного боку, їх перспективи й без укрупнення громад не райдужні, з іншого – поступове розв'язання проблеми аграрного перенаселення, модернізація

сільської інфраструктури у нових центрах об'єднання громад відповідає їх інтересам у довгостроковій перспективі.

Проте у коротко- та середньостроковій перспективі це призведе до загострення соціальних суперечностей, що ускладнює впровадження політики об'єднання громад та децентралізації в цілому. Це породжує необхідність для влади, по-перше, вдосконалення інструментів, які дозволятимуть придушувати найгостріші конфлікти. З цим, на нашу думку, пов'язана ідея інституту префектів, надання їм повноважень щодо контролю за органами місцевого самоврядування. Але треба розуміти, що наділення цього інституту посиленими повноваженнями натрапляє на опір частини політичних сил та населення. За цих умов навряд чи значний агітаційний ефект матимуть заяви функціонерів про те, що префекти не втручатимуться у справи органів місцевого самоврядування [12].

По-друге, посилення силової складової може бути ефективним лише у короткостроковій перспективі. Опертя на такі інструменти у стратегічній перспективі загрожує дестабілізацією. Натомість, як стверджує Конгрес місцевих та регіональних влад Європи, передумовою децентралізації є довіра громадян до реформи та влади загалом [13]. Тому важливим є надання децентралізації та політиці укрупнення громад того смислового навантаження, яке створювало б підтримку реформі з боку соціальних груп. На нашу думку, такими заходами мають стати розвиток інфраструктури сільської місцевості, стимулювання обслуговуючих підгалузей, несільсько-господарського бізнесу на селі, активізація політики зайнятості населення у сільській місцевості. Про те, що влада розуміє необхідність цього, свідчить ухвалення Концепції розвитку сільських територій [14]. Проте експерти вважають, що якість розробки амортизуючих заходів та навіть концептуальне їх бачення владою перебуває на низькому рівні. На думку А. Ткачука, цьому документу властиві невідповідність фундаментальним актам, таким як Закон «Про засади державної регіональної політики», Стратегія регіональної політики тощо, внутрішні суперечності, невирішеність питання про шляхи розв'язання проблем, постановка нереальних показників виконання (наприклад, збільшення сільського населення) тощо [15].

Підсумовуючи вищесказане, ми можемо зробити такі висновки:

Децентралізація – не просто внесення змін до законів, перерозподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, це суспільний проект, який має ціннісні виміри. Для різних соціальних груп такі виміри можуть не збігатися.

Використання теоретичних моделей неінституціоналізму раціонального вибору щодо політики децентралізації вимагає з'ясування не лише детермінації інститутами дій політичних акторів, а й того, як на інтереси останніх впливають позаполітичні чинники та, відповідно, як у цих інтересах актори можуть реформувати існуючі та створити нові інститути.

Цінність для еліт політики децентралізації, зокрема, одного з центральних її елементів – політики об'єднання громад – полягає в її оцінці як засобу перерозподілу земельних ресурсів, які нині є найважливішим ресурсом модернізації. В цьому в принципі полягають й довгострокові інтереси багатьох інших соціальних груп.

Водночас існують суперечності впливів децентралізації та укрупнення громад у коротко- та середньостроковій перспективі. Необхідні дії влади у напрямі розробки символічних смислів децентралізації, які дали б змогу сформувати довіру до неї. Ухвалені акти не повною мірою сприяють цьому.

За умов розбіжностей смислових вимірів децентралізаційного проекту виникає спокуса нав'язування цінностей одних груп іншим, що здатне призвести до розколу. Тому з політики децентралізації слід усунути елементи, які ускладнюють діалог. Насамперед фактичну примусовість об'єднання громад. У цьому контексті позитивно слід оцінити доручення Прем'єр-міністра головам облдержадміністрацій розібратися з випадками примусовості об'єднання [16]. Проблема в тому, наскільки це доручення виконане. Можливі зауваження, що відмова від примусовості поставить під питання саме об'єднання, некоректні. Прикладом може бути Франція, яка змогла перейти від політики примусовості об'єднання громад, що проводилась у 1960-х роках, до політики добровільності [17, с. 72]. Отже, слід посилити ті

елементи політики децентралізації, які здатні сприяти узгодженню її символічних смислів. У цьому контексті певний потенціал має політика децентралізації у гуманітарній сфері.

1. Simon H. Bounded Rationality / H. Simon // The New Palgrave: A Dictionary of Economics. – New York : Stockton Press, 1987. – P. 266–267.

2. Дай Т. Р. Основи державної політики / Т. Р. Дай; [пер. з англ. Г. Є. Краснокутського; наук. ред. З. В. Балабаєва]. – Одеса : АО «Бахва», 2005. – 468 с.

3. Shepsle K. A. Rational Choice Institutionalism [Електронний ресурс] / K. A. Shepsle. – Режим доступу : <http://scholar.harvard.edu/kshepsle/publications/rational-choice-institutionalism>.

4. Президент намерен сориентировать страну: Некоторые тезисы будущего доклада / Комментарии. – 1998. – №114. – С. 9.

5. Екологія [Електронний ресурс] / С. І. Дорогунцов, К. Ф. Коценко, М. А. Хвесик та ін. – К.: КНЕУ, 2005. – 371 с. – Режим доступу : <http://buklib.net/books/24065/>.

6. Абрамюк І. Сільське господарство України та деяких інших країн [Електронний ресурс] / І. Абрамюк. – Режим доступу : <http://old.csi.org.ua/?p=2271>.

7. Лещенко С. В Украине возник новый класс олигархов : повідомлення від 5 травня 2015 р. [Електронний ресурс] / С. Лещенко. – Режим доступу : http://www.ukrudprom.com/news/V_Ukraine_voznik_noviy_klass_oligarhov.html.

8. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 6 вересня 2012 р. № 5245-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 36. – Ст. 472.

9. Госгеокадастр предложил ввести уголовную ответственность за самовольный захват земли [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248517852&cat_id=244277212.

10. Мартынюк М. Местные бюджеты теряют 2 млрд грн из-за теневого оборота земли [Електронний ресурс] / М. Мартынюк. – Режим доступу : <http://www.rbc.ua/rus/news/mestnye-byudzhety-teryayut-milliarda-griven-1443004476.html>

11. Ігнатенко М. Демографічні процеси в українському селі у 1991–2007 рр. [Електронний ресурс] / М. Ігнатенко. – Режим доступу : <http://vuzlib.com/content/view/1827/103/>.

12. Негода В. Префекти жодним чином не впливатимуть на самостійність у прийнятті органами місцевого самоврядування рішень [Електронний ресурс] / В. Негода // Заява прес-служби Міністерства регіонального

розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 30 вересня 2015 р. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248517852&cat_id=244277212.

13. Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи продовжує співробітництво з Україною у питаннях реформування місцевого самоврядування: повідомлення прес-служби Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 20 травня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248172591&cat_id=244277212.

14. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку сільських територій» від 23 вересня 2015 р. № 995 - р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-p>.

15. Ткачук А. Ф. Про розвиток сільських територій і не тільки. (З олівцем над Концепцією розвитку сільських територій, прийнятої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 р. № 995-р) [Електронний ресурс] / А.Ф. Ткачук; Інститут громадянського суспільства. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/?p=5507>.

16. Арсеній Яценюк звернувся до керівників ОДА розібратися з випадками примусового об'єднання громад [Електронний ресурс] / Повідомлення Департаменту інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України від 12 червня 2015 р. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248243293&cat_id=244276429.

17. Перегуда Є. В. Виконавча влада України : Політико-правові аспекти модернізації : монографія / Перегуда Є. В. – К. : Логос, 2013. – 408 с.