

DOI <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-16-1-133-145>

UDC: 342.25 (477)

Молодцов Олександр Володимирович, доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного управління та адміністрування, доцент, Івано-Франківський Національний технічний університет нафти та газу, 76010, м. Івано-Франківськ, вул. Короля Данила, 13, тел. (0342) 72 49 57, e-mail: du@nung.edu.ua

ORCID: 0000-0003-4168-0092

Молодцов Александр Владимирович, доктор наук по государственному управлению, профессор кафедры публичного управления и администрирования, доцент, Ивано-Франковский национальный технический университет нефти и газа, 76010, г. Ивано-Франковск, ул. Короля Данила, 13, тел.: (0342) 72 49 5, e-mail: du@nung.edu.ua

ORCID: 0000-0003-4168-0092

Molodtsov Oleksandr Volodymyrovych, Doctor of Sciences in Public Administration, Professor of the Department of Public Management and Administration, Associate Professor of the Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas, 76010, Ivano-Frankivsk, Str. Korolia Danyla, 13, tel.: (0342) 72 49 57, e-mail: du@nung.edu.ua

ORCID: 0000-0003-4168-0092



УМОВИ ВПРОВАДЖЕННЯ АСИМЕТРИЧНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Анотація. Розкрито сутність асиметричної децентралізації як виду політичної децентралізації, її ідейна основа та інституціональне призначення, визначено умови, що відкривають перспективи її впровадження в Україні. Показано, що асиметрична децентралізація є видом політичної децентралізації, за результатами якої регіональним органам влади надаються неоднакові повноваження. Її інституціональне призначення полягає у наданні регіонам відносної автономії в політико-правовому, матеріально-фінансовому, етнокультурному чи інших сенсах з метою розв'язання регіональних конфліктів та подоланні сепаратистських настроїв. Така автономія дає змогу захищати права громадян та реалізувати інтереси окремих історично сфор-

мованих регіонів, де існують значні розбіжності в історико-культурному, геополітичному, етнополітичному, економічному планах.

Ідейною базою асиметричної децентралізації в Україні виступає європейський “новий регіоналізм”, який обґрунтовує принцип відтворення політичної самобутності регіону, у межах якого обґрунтовується підвищення ефективності управління, зниження рівня корупції, залучення громадян до управління на основі партисипативної демократії, забезпечення демократичних стандартів, підвищення якості в наданні адміністративних послуг, економічне зростання.

Стверджується, що європейський вибір орієнтує Україну йти шляхом “нового регіоналізму”. Проте, в нинішніх умовах асиметрична децентралізація не має підтримки з боку політичних сил та населення регіонів. Характерною особливістю сучасної України є її інституціональна слабкість. Тим не менш, автор стверджує, що консервація процесів децентралізації надовго залишить Україну на узбіччі європейського шляху розвитку. На закінчення стверджується, що адекватна для України модель децентралізації може допускати елементи асиметричності лише за певних умов: зламу партійно-олігархічної системи, впровадження механізмів поміркованого партійного плюралізму, наявності механізмів партисипативної та консенсусної демократії, зміцнення культурно-інституціонального середовища та основ місцевого самоврядування, оптимізації та раціоналізації публічного управління, демократизації суспільно-політичного життя в цілому.

Ключові слова: політична децентралізація, асиметрична децентралізація, регіоналізація, автономія повноважень, сепаратизм, новий регіоналізм.

УСЛОВИЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АСИММЕТРИЧНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ

Аннотация. Раскрыта сущность асимметричной децентрализации, ее идейная основа и институциональное предназначение, определены условия, в которых открываются перспективы ее реализации в Украине. Показано, что асимметричная децентрализация является видом политической децентрализации, по результатам которой региональным органам власти предоставляются неодинаковые возможности. Ее институциональное предназначение состоит в предоставлении регионам относительной автономии в политико-правовом, материально-финансовом, этнокультурном или иных сферах для решения региональных конфликтов и преодоления сепаратистских настроений. Такая автономия позволяет защищать права граждан и реализовать интересы отдельных исторически сложившихся регионов, где существуют значительные различия в историко-культурном, геополитическом, этнополитическом, экономическом планах.

Идейной основой асимметричной децентрализации в Украине выступает европейский “новый регионализм”, который обосновывает принцип сохранения политической самобытности региона, в рамках которого обосновывается повышение эффективности управления, снижение уровня коррупции,

привлечение граждан к управлению на основе партисипативной демократии, обеспечение демократических стандартов, повышения качества предоставления административных услуг, стимуляция экономического роста.

Утверждается, что европейский выбор ориентирует Украину идти путем “нового регионализма”. Однако в нынешних условиях асимметричная децентрализация не имеет поддержки со стороны политических сил и населения регионов. Характерной особенностью современной Украины является ее институциональная слабость. Тем не менее, автор утверждает, что консервация процессов децентрализации надолго оставит Украину на обочине европейского пути развития. В заключении утверждается, что адекватная для Украины модель децентрализации может допускать элементы асимметричности только при определенных условиях: перелома партийно-олигархической системы, внедрение механизмов умеренного партийного плюрализма, наличия механизмов партисипативной и консенсусной демократии, укрепления культурно-институциональной среды и основ местного самоуправления, оптимизации и рационализации публичного управления, демократизации общественно-политической жизни в целом.

Ключевые слова: политическая децентрализация, асимметричная децентрализация, регионализация, автономия полномочий, сепаратизм, новый регионализм.

CONDITIONS OF IMPLEMENTATION OF ASYMMETRIC DECENTRALIZATION IN UKRAINE

Summary: The article reveals the essence of asymmetric decentralization as a form of political decentralization, its ideological basis and institutional purpose, defines the conditions that open the prospects of its implementation in Ukraine. It is shown that asymmetric decentralization is a kind of political decentralization the results of which provide regional authorities with unequal powers. Its institutional purpose is to provide regions with relative autonomy in the political, legal, material, financial, ethnocultural or other senses in order to resolve regional conflicts and overcome the separatist sentiment. Such autonomy makes it possible to protect the rights of the citizens and realize the interests of certain historically developed regions, where there are significant differences in historical, cultural, geopolitical, ethno-political, economic plans.

The ideological base of the asymmetric decentralization in Ukraine is the European “new regionalism” that justifies the principle of reproduction of the political identity of the region. It is based on improving the efficiency in administration, reducing corruption, involving citizens in the governance on the basis of participatory democracy, ensuring democratic standards, improving the quality of the administrative services, and economic growth.

It is argued that the European choice is orientating Ukraine to the path of “new regionalism”. However, under present conditions, asymmetric decentralization does not have the support of the political forces and the population of the regions. A characteristic feature of modern Ukraine is its institutional weakness.

Nevertheless, the author argues that the preservation of decentralization processes will leave Ukraine on the sidelines of the European path of development for a long time. The conclusion is that decent decentralization, which is adequate for Ukraine, can admit elements of asymmetry only under certain conditions: the break-up of the party-oligarchic system, the introduction of the mechanisms of moderate party pluralism, the existence of mechanisms of party-conspiring and consensual democracy, the strengthening of the cultural-institutional environment and the foundations of the local self-government, the optimization and rationalization of the public administration, the democratization of the socio-political life in general.

Keywords: political decentralization, asymmetric decentralization, regionalization, autonomy of powers, separatism, new regionalism.

Постановка проблеми. В Україні діє модель територіальної організації влади, яку прийнято називати симетричною, оскільки вона передбачає надання всім регіонам однакових (симетричних) повноважень. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 року [8] спирається саме на таку модель. З цією концепцією, однак, не узгоджується Закон України “Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей”, термін чинності якого нещодавно подовжено до 31 грудня 2019 р. [6]. Він передбачає таку форму децентралізації, яку прийнято називати асиметричною або “деволюцією влади”. Український законодавець прийняв цей закон для створення умов, необхідних для мирного врегулювання ситуації навколо окремих районів Донецької та Луганської областей.

Закон надає 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 без участі уряду, створення загонів народної міліції, підпорядкованим тільки регіональним органам влади.

Парламент вкрай негативно сприймає саму ідею надання асиметричних повноважень. Причина цілком зрозуміла, оскільки наслідками впровадження такої форми децентралізації є суттєве скорочення можливостей 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 межах старої парадигми асоціюються з потенційною загрозою для тери-

торіальної цілісності України, що потребує осмислення асиметричної децентралізації у контексті умов її реалізації в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика децентралізації досліджувалася багатьма вченими, зокрема, В. Авер'яновим, М. Баймуратовим, В. Борденюком, Б. Данилишиним, М. Долішнім, В. Кампо, І. Коліушко, М. Пухтинським, С. Саханенком, С. Серьогіним, С. Осадчуком та багатьма іншими. Широкий перелік літератури з децентралізації можна знайти у різних наукових роботах, де розкривається складність та багатоплановість поняття децентралізації [9–10]. За цей період достатньо повно розкрито підходи до визначення цього поняття, його зв'язок з поняттями федералізації, регіоналізації, автономізації. Нарешті, парламент та уряд України зробили певні кроки з нормативно-правового забезпечення децентралізації [4–9]. Остання хвиля публікацій відходить від абстрактно-академічного дискурсу до більш прикладних аспектів, що потребують серед іншого вивчення і застосування європейського досвіду асиметричної децентралізації [1; 9–10].

Мета статті полягає у пошуку відповіді на питання щодо адекватності для України застосування європейської практики розв'язання проблем, пов'язаних з регіональним сепаратизмом на основі асиметричної децентралізації. Відповідь має спиратися на теоретичні засади оцінки перспектив асиметричної децентралізації в Україні, яку в Європі застосовують як форму набуття

територіями відносної автономії в політико-правовому, матеріально-фінансовому, етнокультурному чи інших сенсах з метою розв'язання конфліктів, в тому числі “гарячих”, як в Україні.

Виклад основного матеріалу. Зрозуміло, що будь-які зміни у територіальній організації влади мають здійснюватися з огляду на певні інституціональні цінності, що стосуються того чи іншого розуміння характеру відносин “центр – регіони”. Такі цінності, зокрема містяться у “новому регіоналізмі”, що пропагується в європейській та українській науковій літературі як ідейна база регіоналізації і децентралізації. Декларація щодо регіоналізму в Європі (1996 р.) проголошує принцип відтворення політичної самобутності регіону в різноманітних формах політичної організації, якій його населення віддає перевагу. Європа наближається до розуміння регіону як аналогу особливого “світу” з притаманним тільки йому менталітетом, способом мислення, традиціями, світоглядом і світовідчуттям (Фернан Бродель).

Осмислений у такий спосіб регіоналізм як ідейна течія набуває властивість інструмента прикладного характеру. У такій якості він значно впливає на програми загальнонаціональних політичних партій європейських країн. На основі ідей “нового регіоналізму” обґрунтовується підвищення ефективності управління, зниження рівня корупції, залучення громадян до управління на основі партисипативної демократії, забезпечення демократичних стандартів, підвищення якості у наданні адмі-

ністративних послуг, економічне зростання тощо [12].

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. Більше того, ця аксіологічна основа дає можливість переосмислювати регіон в контексті глобалізаційних процесів. Це виражається в тому, що сьогодні європейський регіоналізм все більше орієнтується на модифікацію ролі регіону не тільки в інституціонально-територіальних межах держави, але й екстериторіально в усій інституціональній системі Європейського Союзу.

Європейський вибір орієнтує Україну йти апробованим в Європі шляхом, вираженим у “новому регіоналізмі”. Помірковані дослідники децентралізації радять владі дотримуватися розумного балансу централізації та децентралізації, пам’ятаючи про складність цього процесу, що містить потенційні ризики дестабілізації. Кабінет Міністрів України, очевидно, розуміє цю проблему, оскільки розцінює ідею децентралізації влади не тільки як засіб оптимізації публічного управління, але й як засіб боротьби з регіональним сепаратизмом. Хоча сьогодні є зрозумілим, що ухвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. не може бути ефективним інструментом вирішення цієї проблеми. А наведений вище Закон України “Про особли-

вий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей” при існуючому балансі політичних сил не має шансів на реалізацію.

Оцінка перспектив впровадження в Україні асиметричної децентралізації має спиратися на деякі теоретичні уявлення про політичну (а не суто адміністративну) децентралізацію, яка передбачає побудову системи публічного управління на основі більш самостійних політичних інститутів на регіональному та субрегіональному рівнях, ніж це є сьогодні. Абстрактна доцільність такої децентралізації досить давно доведена у низці праць, де використовуються теоретичні аргументи, зокрема ідеї тектології О. О. Богданова та теорії суспільного вибору [3]. Важливо пам’ятати, що аргументами на користь політичної децентралізації є посилення не тільки на необхідність демократизації, але й на її більш прагматичні результати, які виражаються у більш ефективному розміщенні ресурсів у секторі виробництва суспільних благ, підвищенні рівня контрольованості органів публічної влади з боку територіальних громад, формуванні самостійної політики з розвитку територіальних громад, яка стимулює до скорочення необґрунтованих витрат у суспільному секторі.

Суспільна цінність політичної децентралізації виражається в тому, що вона наближає державну владу до критеріїв багатовимірності, через які оцінюється демократичність центральної влади. Згідно з багатовимірним підходом, центральна влада не тільки нав’язує свою волю

іншим (перший вимір), але й підпорядковує себе самообмеженню (другий вимір), формує із регіональних цінностей і переконань єдину систему національних цінностей і переконань (третій вимір).

Саме така влада може вважатись ефективною з точки зору європейської парадигми розвитку. Для підтримки власної ефективності центральна влада опікується ефективністю регіонів і територіальних громад. Багатовимірність державної влади є фактично характеристикою нової її парадигми, яка характеризується такими параметрами: а) системою демократичного контролю, тобто з боку територіальних громад (на відміну від адміністративного контролю); б) системою взаємодії між рівнями публічної влади, базованого на принципі “організаційного плюралізму”; в) системою взаємозалежності рівнів влади, яка потребує синхронності та узгодженості управлінських дій (режим кооперації влад).

Сама ідея політичної симетричної децентралізації в Україні, очевидно, може знайти більше підтримки з боку політичних сил та населення регіонів, ніж ідея асиметричної, оскільки це гарантує збереження гомогенного культурно-інституціонального простору, який спрощує функціонування всієї системи публічного управління, дає відчуття регіональної рівноправності. Тим не менш, можна стверджувати, що Україна інституціонально не готова навіть до симетричної децентралізації. На наш погляд, головною причиною такого стану є тяжіння до централізованої інституціональної системи, зумовлене траєк-

торією інституціонального минулого, пов'язаного з так званою східною інституціональною матрицею [2]. Дослідники називають її більш конкретні причини об'єктивного і суб'єктивного характеру [12, с. 16]:

- непослідовність, а часто й небажання центру змінювати наявну модель державного управління й місцевого самоврядування;

- недостатня спроможність органів влади забезпечити адекватну участь народу в управлінні політичними та економічними процесами в державі;

- слабкий розвиток інститутів місцевого самоврядування, їхня неспроможність повноцінно здійснювати самоврядні функції на рівні громади, району, регіону;

- неефективна система служби в органах місцевого самоврядування та низький рівень оплати праці службовців місцевого самоврядування;

- низький загальний рівень компетентності службовців місцевого самоврядування;

- наявність диспропорцій в економічній та інших галузях розвитку територій між промисловими Півднем і Сходом та аграрним Заходом;

- низьке бюджетне фінансування, недосконалість механізму трансфертів фінансових ресурсів держави на рівень територіальної громади, відставання економічної основи здійснення децентралізації від правової тощо.

Визначені причини можна підвести під одну категорію “інституціональна слабкість держави”. Чи означає це, що для кардинальних змін у сфері децентралізації потрібно спо-

чатку сформувати інституціональну спроможність держави? У пошуках відповіді звернімося до монографії, у якій широко представлені питання теорії і практики застосування децентралізації. Її автор С. А. Романюк стверджує, що емпірична література не дає чітких обґрунтувань, наскільки децентралізація асиметрична, негативно впливає на поширення сепаратистських тенденцій, що загрожують єдності країни [10, с. 4]. Але цілком зрозуміло, що зовнішні загрози та внутрішні регіональні конфлікти так чи інакше змушують державу обмежувати повноваження органів місцевого самоврядування, підвищувати консолідованість публічної адміністрації та посилювати її функції.

Сьогодні мілітарні процеси тісно переплелися із соціально-політичними, економічними та культурними факторами, які тримають децентралізацію “на прив’язі”. Однак цей процес у тому чи іншому вигляді, рано чи пізно, цією чи іншою владою буде здійснено. Немає сумнівів, що консервація процесів децентралізації назавжди залишить Україну на узбіччі європейського шляху розвитку. Можливо, сама історія дає Україні нині шанс вийти на магістральний (європейський) шлях розвитку, розпочинаючи саме з асиметричної децентралізації як кроку, що стане елементом більш масштабної реформи з політичної децентралізації. Зрозуміло, що першою передумовою такої реформи має стати гарантований міцний та довготривалий мир.

Асиметрична децентралізація застосовується за певних обставин як інструмент захисту прав громадян та

реалізації інтересів окремих історично сформованих регіонів, де існують значні розбіжності в історико-культурному, геополітичному, етнополітичному, економічному планах. Але, якщо таких регіонів достатньо багато, то логічніше застосувати симетричний підхід. В Україні існує значна регіональна (етнічна, аксіологічна) гетерогенність між такими землями як Донбас, Слобожанщина, Київщина, Сіверщина, Поділля, Галичина, Закарпаття. Ця гетерогенність на сьогодні є більш виразною, оскільки різні регіони межують й тяжіють до економічних зв’язків з країнами, які є фактично геополітичними супротивниками.

Основні можливості асиметричних регіональних повноважень полягають в тому, що вони: а) розширюють можливості для регіонального експерименту, спрямованого на реформування всього суспільства; б) наділяють регіон повноваженнями, що дають їм змогу дистанціюватись, за необхідності, від надмірних претензій центру; в) відкривають регіональній політичній еліті можливості залучити додаткові канали для участі населення в політичному житті. Зазначені переваги асиметричної децентралізації у країнах Європейського Союзу у правовому сенсі спираються на європейське право, що включає доктринальний погляд, зафіксований у Декларації щодо регіоналізму в Європі. Подібний документ має бути розроблений також в Україні.

Європейці вважають, що для організації місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей прийнятною є модель асиметричної децентраліза-

ції. Так, 21 квітня 2015 р. на ПАРЄ генеральний секретар Ради Європи Торбйорн Ягланд у своєму виступі сказав про те, що Україні потрібна асиметрична децентралізація повноважень, яка надає різні повноваження різним історично сформованим регіонам. При цьому він посилався на досвід європейських країн, зокрема Північної Ірландії, Уельсу та Шотландії у Сполученому Королівстві, які реалізували принцип асиметричної децентралізації.

Для України більш прийнятним варіантом є приклад унітарної, але глибоко децентралізованої італійської держави, до складу якої входять дуже різні за своїми характеристиками регіони. До таких, зокрема, належить регіон Південного Тіролю. Він розташований в італійських Альпах, і довгий час належав Австрії. За результатами асиметричної децентралізації цей регіон у 2001 р. отримав інституціональний статус розширеної автономії, який надав права німецькомовному населенню регіону одержувати освіту своєю мовою, формувати регіональний парламент з повноваженнями видання законів, обрання президента, двох віце-президентів і міністрів автономії. У такий спосіб вдалося припинити терористичні акти, усунути “гарячий” конфлікт між регіоном та центром. В Україні є прихильники асиметричної децентралізації за італійським зразком, який може виступити перспективним варіантом для української конституційної реформи. Зрозуміло, що для цього потрібно змінювати політико-адміністративний устрій, що припускає наявність суб’єктів влади з різним статусом, різними правами

і повноваженнями, різним ступенем автономності від центру.

Досвід особливої форми політико-територіальної організації влади на основі асиметричної децентралізації мають також інші країни Європи. Так, наприклад, в Іспанії була запроваджена складна модель так званої “регіоналізованої (унітарної) держави”, що базується на автономії окремих адміністративно-територіальних одиниць. Проте проблеми конфліктності відносин між центром та регіонами залишились. Політичний регіоналізм у цій державі поступово трансформувався у відкритий сепаратизм у вигляді незатухаючого (мирного) сепаратизму автономної провінції Каталонії (Іспанія). Схожі процеси відбуваються у Бельгії. Зрозуміло, що у кожній країні свої причини виникнення сепаратизму, серед яких, у першу чергу слід виділити економічні, культурно-історичні та мовно-культурні.

Зазначене дає підстави для оцінки європейського досвіду асиметричної децентралізації як досить суперечливого. Надання окремим регіонам особливих повноважень не завжди гармонізує відносини “центр–периферія”. Така можливість має бути розглянута в контексті сучасних українських реалій. До них, зокрема, слід брати до уваги той факт, що конфлікт “центр – регіон” в Україні спричинено значною мірою ззовні, він має інше коріння та політичні обставини, не пов’язані з суто етнополітичними відносинами.

Оцінюючи перспективи асиметричної децентралізації в Україні, слід комплексно враховувати сукупність факторів. Автори посібни-

ка наводять фактори, що впливають на різноманіття форм держави. Серед них одним з найважливіших є внутрішньополітичний фактор, що полягає у конкретному співвідношенні сил основних соціальних груп, їх політичних представників [11, с. 73]. Якщо підійти до цього більш узагальнено, то слід відмітити як основний фактор наявність чи відсутність високого рівня усталеної демократії. Політико-адміністративна система України ще не досягла якісно нового стану демократії за рахунок напрацьованих механізмів виборів, процедур відкликання виборних посадових осіб, які втратили довіру територіальної громади, проведення місцевих референдумів, дієвих загальних зборів територіальної громади та інших механізмів партисипативної демократії у прийнятті рішень. Відкритість та прозорість діяльності органів місцевого самоврядування, підвищення їх підзвітності та підконтрольності територіальним громадам мають стати передумовою проведення політичної децентралізації.

Загалом політичне життя України є ще далеким від поміркованого партійного плюралізму та консенсусної демократії. Ця система в цілому ідеологічно (культурно, ціннісно) не спроможна водночас перейти до децентралізованого державного управління з розширеними, тим більше асиметричними повноваженнями органів місцевого самоврядування. Серйозним бар'єром для проведення асиметричної децентралізації є необхідність одночасної реалізації політичної, адміністративної та фіскальної реформи. У цьому ряді

найважливішою є фіскальна децентралізація як ключовий фактор реалізації завдань інших форм децентралізації.

Прогнозуючи майбутнє, можна стверджувати, що моноцентрична (централізована) влада у мирний час вже не зможе гнучко та ефективно управляти регіональними процесами. Вона змушена буде поділитися повноваженнями з регіонами. Тому вже зараз необхідно думати про те, що Україна має стати не тільки децентралізованою, але й, в повному сенсі, інституціонально поліцентричною, як європейські держави, де влада розподілена між органами публічної влади, бізнесом та громадянським суспільством. Делегування значної частини державних повноважень регіональним органам влади та іншим інституціональним суб'єктам має спиратися на довіру до цих інститутів з боку держави.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Інституціональна система публічного управління, у поки що невідомій перспективі, буде приведена до потреб сучасної практики публічного управління. Але поки що європейські стандарти публічного врядування залишаються для нас недосяжною мрією. Й це, чим далі, тим більше поглиблюватиме проблеми у різних сферах життєдіяльності суспільства. Експерти вже давно говорять про те, що надмірний централізм веде до нездатності державного апарату та фактичної девальвації конституційних норм. Резюмуючи викладене, підкреслимо наступне. Адекватна для України модель децентралізації може допускати елементи асиметричності лише за

певних умов: зламу партійно-олігархічної системи; впровадження механізмів поміркованого партійного плюралізму; наявності механізмів партисипативної та консенсусної демократії; зміцнення культурно-інституціонального середовища та основ місцевого самоврядування; оптимізації та раціоналізації публічного управління; демократизації суспільно-політичного життя в цілому. Зазначені умови потребують кардинальних змін в усіх сферах життя суспільства, які, у свою чергу, мають стати предметом дослідження теоретиків публічного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бернацький А.* Адміністративно-територіальні одиниці з особливим статусом: специфіка функціонування // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. — 2018. — № 2. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://instzak.com/index.php/journal/article/view/768/768>
2. *Молодцов О. В.* Методологічні аспекти теорії інституціональних матриць у контексті динаміки інституціональних змін (частина 2 – деякі думки щодо особливостей інституціональної матриці в Україні // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. — 2018. — № 1. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?
3. *Нуреев Р. М.* Курс мікроекономіки. Учеб. для вузов. — 2-е изд., изм. — М.: Норма, 2003. — 560 с.
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>. — Назва з титул. екрану.
5. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156-19>. — Назва з титул. екрану.
6. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей: Закон України від 16.09.2014 р. № 1680-VII. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>. — Назва з титул. екрану.
7. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>. — Назва з титул. екрану.
8. 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://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>. — Назва з титул. екрану.
9. *Рекова Н. Ю.* Реформування системи місцевих фінансів на засадах фіскальної децентралізації: теорія, європейський досвід та вітчизняна практика : монографія / Н. Ю. Рекова, В. П. Вишневський, В. Д. Чекина, О. В. Вієцька, К. Є. Мойсеєнко; За заг. ред. проф. Н. Ю. Рекової. — Краматорськ : ТОВ “Краматорська типографія”, 2016. — 252 с.
10. Романюк С. А. Децентралізація: теорія та практика застосування : мо-

нографія / С. А. Романюк. — Київ : 2018. — 216 с.

11. Теорія держави і права в тестових завданнях: навч. посіб. / Кол. авт.; за заг. ред. д. ю. н., проф. Л. Р. Наливайко. Дніпро: Дніпр. держ. ун-т внутр. справ, 2018. — 716 с.
12. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / Г. Г. Динис, Т. О. Карабін, Я. В. Лазур та ін.; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М. В. Савчина. — Ужгород: ТІМΠΑНИ, 2015. — 216 с.
3. *Nureev, R. M.* (2003). Kurs mikroekonomiki [Course of microeconomics]. (2nd ed., rev.). Moscow: Norma [in Russian].
4. Закон України Про добровільне об'єднання територіальних громад: від 05.02.2015, № 157-VIII [Law of Ukraine On voluntary association of territorial communities from 05.02.2015, № 157-VIII]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19> [in Ukrainian].
5. Закон України Про засади державної регіональної політики : від 05.02.2015, № 156-VIII [Law of Ukraine On the Principles of State Regional Policy from 05.02.2015, № 156-VIII]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156-19> [in Ukrainian].
6. Закон України Про особливі порядки місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей : від 16.09.2014, № 1680-VII [Law of Ukraine On special order of local self-government in separate districts of Donetsk and Luhansk oblasts from 16.09.2014, № 1680-VII]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1680-18> [in Ukrainian].
7. Закон України Про співробітництво територіальних громад: від 17.06.2014, № 1508-VII [Law of Ukraine On Cooperation of Territorial Communities from 7.06.2014, № 1508-VII]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> [in Ukrainian].
8. Розпорядження Кабінету Міністрів України Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : від 01.04.2014 № 333-р [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine On Approval

REFERENCES

1. *Bernatskyi, A.* (2018). Administratyvno-terytorialni odynytisi z osoblyvym statusom: spetsyfika funktsionuvannya [Administrative-territorial units with a special status: specificity of functioning]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy* — Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, 2. Retrieved from <https://instzak.com/index.php/journal/article/view/768/768> [in Ukrainian].
2. *Molodtsov O. V.* (2018). Metodolohichni aspekty teorii instytutsionalnykh matryts u konteksti dynamiky instytutsionalnykh zmin (chastyna 2 — deiaki dumky shchodo osoblyvosti instytutsionalnoi matrytsi v Ukraini [Methodological aspects of the theory of institutional matrices in the context of the dynamics of institutional changes (Part 2 — Some thoughts on the peculiarities of the institutional matrix in Ukraine)]. *Teoriia ta praktyka derzhavnogo upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia*. — The theory and practice of public administration and local self-government, 1. Retrieved from http://el-zbirn-du.at.ua/2018_1/8.pdf [in Ukrainian].

- of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine: dated April 1, 2014, № 333-p]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-r> [in Ukrainian].
9. *Rekova, N. Yu., et al. (2016). Reformuvannya systemy mistsevykh finansiv na zasadakh fiskalnoi detsentralizatsii: teoriia, yevropeyskyi dosvid ta vitchyzniana praktyka* [Reforming the system of local finance on the principles of fiscal decentralization: theory, European experience and domestic practice]. N. Yu. Rekovoi (Eds.). Kramatorsk: TOV "Kramatorska typohrafiia" [in Ukrainian].
 10. *Romaniuk, S. A. (2018). Detsentralizatsiia: teoriia ta praktyka zastosuvannya* [Decentralization: Theory and Practice of Application]. Kyiv [in Ukrainian].
 11. *Teoriia derzhavy i prava v testovykh zavdanniakh* [Theory of state and law in test assignments]. (2018). L. R. Nalyvaiko (Eds.). Dnipro: Dnipr. derzh. un-t vnutr. sprav [in Ukrainian].
 12. *Dynys H. H., et al. (2015). Uprovadzhennia detsentralizatsii publichnoi vlady v Ukraini: natsionalnyi i mizhnarodnyi aspekty* [Implementation of the Decentralization of Public Power in Ukraine: National and International Aspects]. M. V. Savchyna (Eds.). Uzhhorod: TIMPANI [in Ukrainian].