

В. Фуртатов, С. Тимофєєв

АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ ПРОБЛЕМИ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Сучасний стан державотворення в Україні відзначається інтенсивним пошуком найбільш оптимальної моделі державного устрою держави. Адже необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів і територіальних громад. Дана проблематика для України має особливе значення, адже несистемність державної політики та реальних дій у цій сфері стали однією із засадничих причин багаторічної структурної кризи влади, що призвела до надмірної централізації державної влади, посилення територіальної диференціації та рівня економічного розвитку в регіонах, дисбалансу загальнодержавних інтересів із інтересами регіонів, територій. Дані негативні тенденції посилює недостатність відповідної нормативно-правової бази у регулюванні взаємовідносин центру і регіонів. Проблема централізації та децентралізації влади в Україні на сьогодні є достатньо актуальною. Її так чи інакше торкаються багато науковців, які займаються вивченням процесів державотворення і розробкою нових схем розвитку, а також ті, хто професійно займається питаннями розподілу функцій і повноважень, створенням умов для оптимальної роботи як у центрі, так і на місцях.

Виходячи з актуальності теми, спираючись на праці сучасних дослідників, нормативно-правові стандарти, метою даної статті є вивчення проблеми співвідношення централізації та децентралізації влади, аналіз світового досвіду і національного законодавства в контексті реформи політичної системи України. Для виконання мети ставиться завдання вивчити сучасний стан проблеми централізації і децентралізації влади.

Функціонування органів місцевого самоврядування здійснюється згідно із Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” (№ 280/97-ВР від 21.05.1997) [3]. Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на чотири роки сільського, селищного та міського голову, який очолює виконавчий орган Ради та головує на її засіданнях. Вибори сільського, селищного, міського голови також проводяться за мажоритарною виборчою системою відносно більшо-

сті по єдиному виборчому округу, межі якого збігаються з межами села, селища, міста [7, с. 72-73].

Унаслідок укладання Конституційного договору, що давав дуже великі повноваження виконавчій владі, місцеві органи було позбавлено багатьох можливостей впливати на політико-економічну ситуацію в областях. Цей стан речей закріплено Конституцією 1996 р. Було створено надпотужну виконавчу структуру – систему державних адміністрацій, які не є представницькими виборними органами. Керівники адміністрацій призначаються з центру і повністю ним контролюються, вони ж мають більшість повноважень місцевої влади [6, с. 33].

Сьогодні Україна знаходиться на черговому етапі пошуків оптимальної моделі організації влади на місцевому рівні. У цьому напрямі спостерігаються позитивні тенденції щодо збалансування функцій і повноважень інститутів місцевої влади, їх дієвості. Проте повного балансу і гармонізації інтересів у владних відносинах ще не досягнуто. Мова йде про взаємовідносини у двох площинах: між центром і регіонами та між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування, хоча й не є елементом механізму держави, проте відповідно до діючих законів України, має суттєвий вплив на функціонування місцевих органів виконавчої влади. Так, згідно зі статтею 143 Конституції України, органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади.

Місцеві державні адміністрації при здійсненні своїх повноважень у сфері державного управління взаємодіють із відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. Відносини між ними є переважно партнерськими. Голови держадміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи функцій.

Потрібно звернути увагу на аналіз відносин місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, які сьогодні є надзвичайно проблематичними. Недосконале законодавство та політичне протистояння керівників, яке має місце у багатьох регіонах України, породжують численні конфлікти між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що вкрай негативно позначається на економічному розвитку адміністративно-територіальних утворень, призводить до поглиблення диспропорцій у територіальній структурі національної економіки та в соціальній сфері регіонів. За-

значені суперечності виникають через різне розуміння суб'єктами публічної влади меж виконання своїх функцій. Особливої гостроти дані питання набули у стосунках між райдержадміністраціями та районними радами; облдержадміністраціями та обласними радами, містами обласного підпорядкування. Як зазначає В. Кампо, питання розмежування функцій і повноважень гостро диктувалися протягом усього періоду становлення систем місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Найбільш проблемними серед них стали такі: питання статусу комунальної власності або власності територіальних громад, бюджетних відносин, взаємовідносин органів та посадових осіб виконавчої влади й місцевого самоврядування тощо. Якщо до цього додати протиріччя інтересів центру (загальнодержавних інтересів) з інтересами населення регіонів і територіальних громад, то виявляється, що існуюча в Україні модель організації місцевої влади становить сьогодні складну проблему для поступального руху держави [5].

Крім того, всупереч міжнародній політико-правовій практиці та основним документам, що регулюють функціонування місцевого самоврядування, насамперед, Європейській хартії місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування України на обласному та районному рівнях не мають своїх виконавчих органів. Відповідно, вони змушені делегувати це право місцевим державним адміністраціям з метою забезпечення інтересів та потреб населення відповідних територій. Місцеві органи виконавчої влади несуть відповідальність за реалізацію цих функцій і в частині здійснення делегованих повноважень підзвітні та підконтрольні радам. Вони також є підзвітними радам при виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевих бюджетів. Тобто місцеві державні адміністрації несуть подвійну відповідальність (перед державою і перед місцевою територіальною громадою), виконуючи функції представника центру на місцях і функції із забезпечення життєдіяльності відповідної території. Така функціональна роздвоєність місцевих державних адміністрацій, коли при прийнятті управлінських рішень необхідно враховувати як інтереси держави, так і інтереси територіальних громад, значно ускладнює оптимальне виконання їхніх функціональних повноважень. Дана проблема стосується всіх без винятку інститутів публічної влади на місцях, основні її складові – це:

- відсутність оптимального співвідношення децентралізації і централізації влади;
- недосконалість розмежування повноважень між різними рівнями влади на основі принципу субсидіарності;

- невідповідність реально існуючого в Україні місцевого самоврядування, найперше регіональних органів (обласних і районних рад) Європейській Хартії місцевого самоврядування;
- наявне дублювання функцій і нечітке окреслення відповідальності органів влади різного рівня;
- складність становища місцевих державних адміністрацій та їх голів, які, з одного боку, є представниками держави на місцях, а тому покликані забезпечувати єдність державної політики, а з іншого – відповідають за здійснення виконавчих функцій місцевого самоврядування перед відповідними радами, тобто повинні відстоювати інтереси відповідних територій.

Проблема розподілу повноважень, про яку ведуться чисельні дискусії, є у певному розумінні проблемою прав на розподіл ресурсів. Їй присвячено чимало дискусій і обговорень, публікацій у найрізноманітніших виданнях і на різних рівнях [10, с. 178].

Схема розподілу повноважень у кожній державі визначається, виходячи з її пріоритетів. Якщо пріоритетним для країни є загальнодержавні інтереси, то і політика має переслідувати цілі укріплення центральних інститутів влади і передачі їм усіх важелів управління, побудови строгої виконавчої вертикалі та контрольно-ревізійного апарату. В цій системі всі реальні повноваження залишаються за державою. Така побудова апріорі визнає верховенство держави над людиною і монопольне право найманих нею державних службовців вирішувати всі питання організація життя на власний розсуд. Для таких країн характерні надмірна бюрократизація і централізація управління, фінансів тощо. В такому розумінні мова не йдеться про принцип субсидіарності, економічну і соціальну доцільність.

Для країн, пріоритетом яких визначається верховенство прав людини, вищеозначені принципи державної політики є неприйнятними. Головним її завданням, врешті-решт, стає державне забезпечення прав людини – на власність, свободу вибору, самоврядування, політичну думку, житло, комунальне обслуговування, здорове довкілля і т. ін. Все це у демократичних країнах вирішується завдяки дотриманню у державній політиці принципу практичної субсидіарності. Саме через нього й досягається такий баланс прав й повноважень, який дозволяє наблизити розпорядження ресурсами до потреб своїх громадян [8].

У нашій країні первинним суб'єктом права Конституція визначила людину, громадянина. Саме йому належить право обирати спосіб життя, форму державної влади і, власне, управляти державою. Він обирає

для себе Президента, Верховну Раду, міського Голову, Раду і доручає кожному з них виконання певних функцій. Це і є основи демократії.

Делегування права на виконання певних функцій передбачає існування певної громадської угоди між нею і виконавцем. Угода виконується, таким чином, коли є платоспроможний замовник, з одного боку, а з іншого – відповідальний виконавець. Отже, перша умова – наявність платоспроможного замовника. Це означає, у першу чергу, що людина має певний матеріальний достаток, а по-друге (і це є визначальним), у зв'язку з цим вона отримує статус громадянина, свідомої особистості, яка може самостійно приймати рішення і є, певною мірою, незалежною від інших осіб. Таким чином, шляхом укладання угод організується і живе громадянське суспільство, приклади якого ми можемо побачити у країнах з розвинутою демократією [1, с. 218].

Українське ж суспільство й досі існує за іншими законами, запозиченими з нашого радянського минулого. Люди в Україні є, населення існує, а критичної маси свідомих громадян, основи громадянського суспільства немає. Тому немає і відповідної системи взаємного громадянського договору. Немає того самого замовника, який платить виконавцю і має право вимагати від нього адекватної реакції.

Таким чином, наша держава і всі її інститути виступають не як предмет і результат взаємної згоди членів громадянського суспільства, а як дещо, привнесене традиціями. І в силу цього, саме вона і виступає сьогодні первинним суб'єктом права. Все інше виглядає похідним від держави. Вона є власником землі, головним розпорядником майна і ВВП, вона сама визначає параметри своєї діяльності, розробляє і реалізує власну політику, вона забезпечує зайнятість і соціальний захист людей і т. ін. При цьому вона аж ніяк не підконтрольна суспільству і не може бути йому підконтрольна, бо громадянське суспільство, як правовий інститут, в Україні фактично ще майже не сформовано [4].

Протягом декількох останніх років в Україні спостерігається певний прогрес у розвитку самоврядування на рівні територіальних громад. Але проходить він вкрай нерівномірно й суперечливо. Сприяє цьому і недосконалість поточного законодавства, яке, на думку багатьох фахівців і політиків, потребує негайних змін і реформацій.

Сама постановка такого питання не викликає принципових заважень. Самоврядування, не підкріплене відповідними матеріальними та фінансовими ресурсами, мало на що спроможне. Особливо потерпають у цій ситуації невеличкі територіальні громади. Міра їх залежності від районних державних адміністрацій є такою, що ставить під сумнів існування їх як самоврядних територіальних громад. Самоврядування на цьому рівні виглядає скоріше декларативним.

Практика становлення місцевого самоврядування з очевидністю показала, що основні сподівання і розрахунки ідеологів чинного Закону 1997 року, а саме: забезпечення вільного доступу громадян до управління публічними справами і використання цього ресурсу задля покращення умов життєдіяльності у територіальних громадах, практично залишилися нереалізованими. Існуюча система цінностей і пріоритетів по-своєму використала цей Закон, примусивши працювати у відповідному русі. Реального самоврядування ми так і не отримали [2].

Натомість, у результаті ми отримали цілу низку дуже гострих і принципових проблем. Постала і набула певних прав, паралельно до державної, ще одна гілка влади – органи і посадови особи місцевого самоврядування. Саме вони і стали представляти інтереси територіальних громад у стосунках із державою. За відсутності реальних механізмів контролю за власною діяльністю з боку самоврядної громади, останні, по суті, перетворилися у самостійну територіальну, або, інколи говорять, регіональну, владу, яка почала під гаслами захисту інтересів своїх виборців, вести конкурентну боротьбу з територіальними органами державної влади за повноваження і ресурси. Хоча в цілому ініціатива залишається все ж таки за державою, органи самоврядування не кидають спроб виторгувати для себе якомога більше прав. Причому слід враховувати, що чим потужніші та чи інша посадова особа або орган самоврядування, тим більше в них випадає шансів “виторгувати” у держави для себе більшу, у порівнянні з слабшими, частину розподільчих повноважень. Наприклад, для міського голови обласного центру важелів щодо лобювання місцевих інтересів у Кабінеті Міністрів, Міністерствах та інших державних органах влади значно більше, ніж у голови сільради. В сьогоденнішніх реаліях лобювання, або людський фактор, як правило, виявляється неадекватним і набуває гіпертрофованого значення.

Отже, замість влади територіальних громад на практиці ми отримали владу органів місцевого самоврядування, яка, по суті, майже нічим суттєво й не відрізняється від державних територіальних органів управління [11].

Незважаючи на це, ситуація не виглядає абсолютно безнадійною. Попри всі негаразди, самосвідомість українських громадян поступово зростає. І головним чинником цього виступають ринкові перетворення, які докорінно змінюють ситуацію у суспільстві в напрямку кристалізації у його структурі нового соціального ядра так званого середнього класу.

Принципи точної адекватності і максимальної ефективності при розподілі повноважень і ресурсів, тобто влади, сьогодні сприймаються

зовсім по-іншому, як ще 9-10 років тому. Платників податків вже не задовольняють закриті схеми розподілу державного майна і фінансових ресурсів, їм уже не байдуже, як використовуються їх гроші. Включаються у захист інтересів громадян громадський сектор і засоби масової інформації. Впливає на ситуацію також економічна і комунікаційна глобалізація. Тобто створюються передумови для широкого громадського руху, зацікавленого у зміні існуючого порядку реалізації виконавчої функції держави, її установ і інституцій. Патерналізм з боку органів влади вже не сприймається як безальтернативний засіб існування і єдина форма організації суспільства. Таким чином, крок за кроком суспільство наближається до тієї критичної межі, коли саме підприємці, менеджери та інші отримувачі доходів посядуть провідне місце у країні і почнуть відігравати провідну роль у її внутрішній та зовнішній політиці [9].

У сучасних умовах вважається абсолютно своєчасним і зрозумілим пропонувати нові ідеї і формулювати відповідні пропозиції щодо вдосконалення українського законодавства. Але при цьому у будь-якому разі слід пам'ятати і обов'язково дотримуватися стратегічного курсу держави на побудову в Україні соціально орієнтованої ринкової економіки і розвинутого громадянського суспільства. Це повинно стати визначальним завданням вищих органів державної влади. Отже, не політика у голому вигляді, а інтереси людей, їх конституційні права мають стати пріоритетом держави, і лише на цій основі українське суспільство може з упевненістю рухатися у майбутнє. Таким чином, перед державою і суспільством постає питання співвідношення централізації та децентралізації влади.

Література

1. Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: Монографія. – К.: 2001. – 260 с.
2. Березінська Н. Децентралізація: поняття, види та доцільність її реалізації // Вісник УАДУ при Президентіві України. – 1999. – № 1. – С. 49-60.
3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24.
4. Ігнатенко О. Місцеве самоврядування: узагальнення проблем поступу // Управління сучасним містом. – 2001. № 1-3. – С. 32-39.
5. Корнієнко М. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики // Українське право. – 1995. – № 1(2). – С. 53-62.
6. Крусян А.Р. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине: Учебн. пособие. – Одесса: 2001. –161 с.
7. Лазор О. Основи місцевого самоврядування: Навч. посібн. – К.: 2003. – 431 с.
8. Линьов К.О. Принцип субсидіарності у державному управлінні // Державне управління: теорія і практика. – 2005. – № 1. – С. 112-120.
9. Мельниченко В. Функції публічного

управління у контексті децентралізації // Вісник НАДУ при Президенті України – 2005 – № 2. – С. 79-86. **10.** Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: Матеріали міжнар. конф., м. Київ, 11-12 червня 2002 р. / Упоряд.: В. Кравченко, М. Пухтинський. – К.: 2002. – 263 с. **11.** Тихонов В. Концептуальные проблемы децентрализации государственной власти в Украине // Віче. – 2005. – № 9. – С. 62-65.