

Попова М. Ф., ДЗ «ПНПУ імені К. Д. Ушинського»

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ЯК МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ ГРОМАД

У статті розглядаються питання змін в системі влади у сучасних країнах, насамперед, з несталим соціально-економічним і політичним потенціалом, пов'язаних з необхідністю децентралізації владних відносин.

Політична практика вимагає негайних змін в системі влади та політичного управління, які спроможні б були відповідати викликам глобалізації, поширення кризових явищ в світовому соціально-економічному просторі, появі нових акторів на політичній арені, та водночас, відображала би історичні, національно-культурні, етнічні

та інші особливості кожної країни, кожного суспільства. Все це вимагає перегляду моделі політичного управління сучасною країною з урахуванням нових можливостей влади та самоврядних процесів, їх співвідношенню в процесі здійснення політичного управління на практиці.

Пошук нової моделі політичного управління ускладнюється й кризовими явищами в суспільних науках, пов'язаних з відсутністю чіткої парадигми мислення та відповідної методологічної основи для дослідження та аналізу нових явищ в політичному процесі та тих наслідків, до яких вони призводять в управлінні країнами.

Отже, на сьогодні перед політичною теорією стоїть актуальна проблема перегляду співвідношення влади та самоврядування в процесі здійснення політичного управління країною, розробки моделі взаємин між ними, яка б відповідала і традиціям даного суспільства, і вимогам часу, та формуванню на основі такої моделі взаємин влади та самоврядування нової моделі політичного управління сучасними країнами.

Кожна доба характеризується появою нових явищ та процесів, які впливають на перебіг політичного процесу в суспільстві, а тому категорія «влада» як центральна категорія політичного управління є завжди актуальною для політичної науки та практики. Сучасність характеризується домінуванням демократичних засад в політичній теорії та практиці, що вимагає і від політиків-практиків, і від політологів та суспільствознавців креативного осмислення позитивного досвіду провідних країн світу та його втілення з урахуванням особливостей українських реалій в політичну практику країни.

Проблема пошуку парадигми та відповідної методології досліджень повинна ґрунтуватися на дослідженнях політичної реальності, однак, виникає певна прогалина, що характеризується відсталістю методології щодо можливостей описати реальність, а з іншого боку, сама реальність постійно змінюється, що відображається на перманентності наукового пошуку парадигми мислення.

Щодо місця України в світовому політичному процесі, то необхідно відзначити, що українські вчені постійно досліджують проблеми підвищення ефективності управління та всі його можливі наслідки як у світі в цілому, так і в Україні, зокрема. Починаючи з кінця ХХ ст. в Україні виходить низка монографій, присвячена дослідженню місця та ролі України в світовому політичному просторі.

Співвідношення центробіжних та периферійних тенденцій є однією з найстаріших форм суспільно-політичного ладу, тому й політична наука за весь свій час існування збагатилася численними науковими

дослідженнями. Майже всі роботи з політичної теорії та практики тим чи іншим чином зачіпають проблеми здійснення влади, тому скарбниця знань про можливі моделі її здійснення, з урахуванням або ні принципів самоврядування та децентралізації, є місткою та, водночас, постійно потребує подальших досліджень.

Зазначимо, що останнім часом питання регіональної політики втратили суто дисциплінарне значення, навпроти, все більше зустрічаються міждисциплінарні дослідження, переважно політико-економічного, або політико-правового спрямування. Перша група досліджень представлена роботами С. Базілова, А. Бузні, Ю. Денисова, С. Злупка, А. Калитенка Л. Федулова та ін. Друга група, що переважно спеціалізується на політико-правових аспектах регіональної політики, представлена роботами С. Бірюкова, Я. Боренько, О. Коротича, В. Лексіна та А. Шведова, Є. Перегуди та ін.

Т. Татаренко в своїй монографії «Регіональний фактор у політичному житті України» [1] приділяє увагу формуванню та функціонуванню регіонів як актора здійснення децентралізації влади. В даній роботі український регіон досліджується комплексно, однак, акцент робиться на політико-правовій діяльності регіонів, особливостях історичного, природно-ресурсного, національного факторів регіонального розвитку, формуванню реального регіонального самоуправління. На сьогодні дане дослідження є одним з найгрунтовніших політико-правових досліджень регіональної політики в Україні. Досить цікавою є позиція О. Новикова, Е. Гуляна та Н. Романовича щодо розгляду принципу розподілу влад в контексті концепції «симфонії влад», яка за природою свого походження є релігійною теорією. Дані автори стверджують, що концепція «симфонії влад» є природно притаманною слов'янському народу, тому пропонують брати її як один з принципів побудови взаємин між владою центру та регіонів. Це, на їх думку, сприятиме гармонійному здійсненню політичного управління країною [Див.: 2; 3; 4; 5].

Для сучасної України теорія сталого розвитку, яка нині поширюється, актуальна не тільки як система соціально-економічних та політичних показників, які мають бути досягнуті у належні терміни і на відповідній території, а насамперед як простір (вектор) для подальшого розвитку регіонів у контексті сталого розвитку країни. Так, на думку С. Вовканича, «для України теорія сталого розвитку на будь-якому рівні (країни чи регіону, нації чи окремої особи) ефективно діятиме лише тоді, коли цілісно і всебічно охоплюватиме весь комплекс стратегічних пріоритетів, включно з чинниками державотворення та націостановлення» [6, 8].

Центральна влада – і парламент, і уряд – демонструє сьогодні неготовність робити кроки до децентралізації, що пов'язано передусім із незавершеністю приватизаційних процесів, зокрема у сфері земельних наділів, природних ресурсів країни, державного майна. І допоки не викристалізуються і не усталяться рішення щодо цих процесів, громадам очікувати нічого. Ідеальний хід розвитку подій – бодай концептуальне узгодження прийнятного для громад і органів самоврядування варіанта.

Отже, сучасним політикам і представницьким органам на місцях належить викласти своє детальне бачення подальшого розвитку системи влади хоча б у силу того, що вони інтегровані в цю систему і їм дещо краще, ніж суспільству, відомо про її можливості та вади, а ще краще – про складнощі відносин усередині влади й політикуму. Але ж саме суспільство, набагато більше, ніж політики, відчуває на собі наслідки чинного державного управління, надмірної централізації влади та її безвідповідальності. Тому за будь-якого варіанта розвитку подій у площині пошуку нових політичних форм організації державної влади громадянам принципово важливо, щоби влада могла ефективно надавати якісні управлінські послуги, а для цього вона має стати в тому числі й децентралізованою і, водночас, збалансованою в розподілі своїх немалих повноважень.

Так, в Україні вже понад року активно обговорюється питання щодо необхідності проведення реформи децентралізації влади як єдино вірного еволюційного шляху розвитку регіонів. Не дивлячись на те, що жодній центральній владі в Україні за всі роки незалежності не були потрібні сильні регіони із загальноновизнаними на місцевому рівні лідерами, з думкою яких довелося б вважатися, сьогодні ми бачимо певний прогрес в цьому напрямі через певні зобов'язання перед Радою Європи.

Відомо, що одним з пріоритетів для Ради Європи є успішна, ефективна і дієва децентралізація влади в Україні. Під впливом європейських структур сьогодні в цьому напрямі досягнутий певний прогрес: прийнята концепція децентралізації, відповідний Бюджетний кодекс, закон про добровільну співпрацю між місцевими громадами, розробка законопроекту про добровільне укрупнення місцевих громад.

Сьогодні варіант змін у Конституції, внесений президентом України, передбачає введення інституту представників президента в областях в сукупності з ідеєю виборів глави місцевої самоврядності депутатами обласних і районних рад з власного числа. Але, якщо говорити про децентралізацію в її повному розумінні, правильніше було б організувати вибори глави місцевої самоврядності прямим

голосуванням жителів регіону/області/району. Це б унеможливило обрання компромісної фігури, погодженої групами впливу у відповідній раді.

Кажучи про децентралізацію, варто відзначити, що це складний процес для будь-якої країни, але захоплення централізацією не проходить дарма ані для суспільства, ані для держави. Якщо сильну централізацію державної влади в перші роки незалежності України можна було виправдати пріоритетними завданнями молодій держави, то її наявність в даний час і в середньостроковій перспективі стримуватиме розвиток країни, створюватиме небезпеку стратегічного відставання в цьому напрямі.

Українська практика останніх років показала, що надмірна централізація влади наводить до погіршення справ на місцях, що спричиняє за собою збільшення протестного настрою громадян. Робота над поліпшенням якості життя і підвищенням всіх життєво важливих стандартів в наших селах, містах, районах, областях і в країні в цілому має бути чітко розділена між місцевою владою, яку представляють органи місцевої самоврядності (які, у свою чергу, сформовані з представників громад) і центральною владою нашої держави. На практиці все далеко не так гладенько. Місцева самоврядність в Україні де-юре є, а де-факто її майже немає, оскільки вона позбавлена можливості повноцінно вирішувати і впливати на ті або інші процеси, що відбуваються в громадах, чий інтерес і представляє місцева влада, без схвалення або участі центральної влади. Це привело до того, що 70 % керівників на місцях занадто далекі від проблем своїх громадян і виправдовують свою неспроможність залежністю від Києва. Українські реалії такі, що для позитивного вирішення виділення відповідних засобів, для вирішення життєво важливих проблем в громадах, потрібно обійти немало кабінетів представників центральних органів влади, які можуть посприяти у виділенні необхідного фінансування.

У зв'язку з надмірною централізацією фінансової складової нашої бюджетної сфери, на місцях також згубно позначається і надмірна управлінська централізація влади, через районні і обласні адміністрації, які безпосередньо підкоряються Президентові і кабінету міністрів України, що наводить майже до ручного управління всіх без виключення процесів, що відбуваються на місцевому рівні. Згідно законам України «Про місцеву самоврядність в Україні» і «Про місцеві державні адміністрації», все повинно бути навпаки. Місцеві адміністрації, відповідно до делегованих повноважень, є підзвітними і підконтрольними органам місцевої самоврядності в частині роботи бюджетної, соціально-економічної і культурної сфер на території відповідних районів і областей.

У ідеалі, згідно чинному законодавству, місцеві адміністрації, по суті, повинні виконувати функцію виконавських комітетів місцевих порад. Але, як показує практика, вони беруть на себе роль першої скрипки в районах і областях, відносячись до рад як до додатка, який повинен без особливого розгляду приймати те, що вносять адміністрації з врахуванням інтересів і побажань не територіальних громад, а центральних органів влади.

Українська дійсність красномовно демонструє те, що дана модель устрою влади на місцях себе зжила. Двовладдя повинне піти в минуле.

Досвід реформ в країнах Європи і СНД показує, що децентралізація грає важливу роль в процесах демократизації і трансформації економіки і суспільства, які вимагають правильного розуміння їх суті, продуманості і зваженості дій, оскільки зачіпає різні сторони життя суспільства – політичні, правові, соціальні, адміністративні, економічні і культурні.

Децентралізація сприяє підвищенню сприйнятливості органів влади до місцевих потреб і проблем. Коли відповідальність за надання послуг і забезпечення інфраструктури децентралізована, місцеві органи можуть краще оцінювати співвідношення витрат і доходів, а також гнучкіше реагувати на потреби населення в рамках бюджетних обмежень. Децентралізація сприяє підвищенню ефективності роботи і центральних державних органів, оскільки звільняє їх від вирішення завдань місцевого характеру і дозволяє концентруватися на стратегічних питаннях розвитку країни, ретельному плануванні і організації різних програм на всеукраїнському рівні.

Майбутнє України за децентралізацією влади, яка приведе до ефективнішого управління і розвитку територій, адже з повноваженнями на місця передається і відповідальність за ту або іншу громаду, будь то сіло, район, місто, область. Саме відповідальність сама по собі спрацює як фільтр, як люстрація для місцевої влади, адже беручи зобов'язання за добробут людей і розвиток територій, двічі подумаєш про відповідальність. У результаті до влади на місцевому рівні прийдуть лише професіонали, люди, упевнені в собі, з необхідним багажем знань і навиків, справжні менеджери, які в умовах децентралізації зможуть розвинути свої громади і вивести їх на новий рівень. Адже чим міцніше за громаду, тим сильніше держава.

Бібліографічний список:

1. Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / [за ред. А. П. Зайця]. – К. : Вид. дім «Ін Юре», 2002. – 928 с.

2. Романович Н. А. Концепция «разделения властей» через призму концепции «симфонии властей» [Электронный ресурс] / Н. А. Романович. – Режим доступа до статті: <http://www.qualitas.ru/index.shtml?159>
3. Гулян Э. К. К вопросу о влиянии византийской христианской традиции на формирование русской государственности / Э. К. Гулян // Право и политика. – 2014. – № 4. – С. 67-82.
4. Новиков О. А. Развитие концепции «симфонии властей» в Древней Руси в XV-XVII вв. / О. А. Новиков // Вестник Воронежского государственного университета. – Серия: Лингвистика и межкультурная коммуникация. – 2013. – № 2. – Ч. 1. – С. 23-36.
5. Новиков О. А. Византийская концепция «симфонии властей». Историко-политический аспект / О. А. Новиков // Право и политика. – 2012. – № 7. – С. 12-37.
6. Вовканич С. Й. Соціогуманістична парадигма інтеграційної стратегії розвитку України та її регіонів / С. Й. Вовканич // Регіональна економіка. – 2008. – № 3. – С. 7-22.

В статье рассматриваются вопросы изменения в системе власти в современных странах, прежде всего, с неустойчивым социально-экономическим и политическим потенциалом, связанных с необходимостью децентрализации властных отношений.

The article examines the changes in the system of state power in modern countries, especially with the unstable socio-economic and political potential, associated with the need for decentralization of power relations.