

УДК 32-027.21

Гринюк Р. Ф., Примуш М. В., ДонНУ

РЕГІОНАЛЬНИЙ ТА ДЕРЖАВНИЙ ВИМІРИ УКРАЇНСЬКОЇ СПЕЦИФІКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Представлене наукове дослідження вивчає існуючі політико-правові моделі децентралізації державної влади в контексті української системної трансформації. Автор доводить, що існуюча в Україні модель децентралізації має значний рівень протиріч через існуючу розбіжність політико-правових механізмів делегування влади на місцях. Робиться висновок, що протиріччя децентралізації української влади стосуються двох вимірів – «деконцентрації» та «деінституціоналізації», де певна гілка влади делегує місцевій громаді частку своїх повноважень із забезпеченням ресурсів для їх ефективного виконання. Робиться висновок, що у існуючій політичній формі, місцеве самоврядування в Україні поки що залишається структурним рівнем державної влади, навіть в умовах євроінтеграційних політичних процесів.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, деконцентрація, територіальна громада, представницька демократія.

Актуальність вивчення місцевого самоврядування в Україні має свої специфічні риси та певні політико-правові традиції. Так, сутність досліджень місцевого самоврядування в контексті процесів децентралізації влади полягає у тому, що воно, на думку українських фахівців з теорії та практики самоврядних політичних процесів, виступає публічним інститутом зі здійснення державної влади й функцій управління на місцях з широким залученням до цього процесу громадян, які мешкають на певній території [1, с. 19]. Але, громадянське управління та залучення його представників до здійснення державних справ має свої обмеження: реальна влада на місцях зосереджена в повноваженнях та компетенції державних чиновників, які частіше діють всупереч інтересів місцевої громади [2, с. 22]; вона, в свою чергу, для здійснення реального управління не має відповідної компетенції й рівня фаху [3, с. 47-48]. Задля вирішення цього протиріччя, в європейській традиції функціонування місцевого самоврядування існує дієвий інструмент вирішення складної проблеми повноважень чиновників та фаху громадян, а саме: політико-правове здійснення процесу вертикальної децентралізації влади в системі місцевого самоврядування [3, с. 69]. На практиці це означає, що держава в політико-правовому сенсі передає місцевій громаді частку своїх управлінських повноважень для ефективного менеджменту певною територією (фінансова автономія, право вільного користування земельними ресурсами та корисними копалинами тощо, проте з чітко встановленим рівнем державного контролю), але назване управління стосується чітко зазначеного кола питань й проблем, які місцева громада (як первина частка місцевого самоврядування) має вирішувати без наявності в неї певного рівня фаховості [1, с. 242].

Разом з тим, кожна національна система місцевого самоврядування формує в цьому процесі власну, індивідуальну, модель децентралізації влади. Спільним між ними є лише те, що децентралізація влади означає збереження існуючої системи вертикальної ієрархії в державному управлінні, а також те, що цей процес відбувається в межах діючого в державі законодавства [4, с. 19]. Але, сам характер й механізм розподілення повноважень між центром та регіонами, що здійснюється шляхом їх вертикального делегування (передачі) з центру на міста має неоднорідний характер й безліч політико-правових протиріч. Так, в українській практиці місцевого самоврядування відбувається як системна (пряма) передача повноважень місцевому самоврядуванню без виконання чітких державних гарантій (наприклад, формування соціальної політики), так й масштабне («сліпе») запозичення зарубіжних практик децентралізації влади без усвідомлення традицій і політико-правового досвіду названого процесу [3, с. 12; 5, с. 68]. Отже, в політологічній традиції системних досліджень про

політичний сенс децентралізації влади й формування її національної моделі саме в Україні поки-що бракує. Замість цього, значна кількість досліджень торкаються лише правового (В. Бороденюк) та економічного (В. Сенчук) кола питань процесу децентралізації влади з деяким врахуванням політичних його особливостей [5, с. 21]. Саме, політологічному сенсу формування української моделі децентралізації влади й присвячено наше дослідження.

Аналіз останніх публікацій з обраної теми дослідження показав, що питання децентралізації влади у контексті розвитку місцевого самоврядування досліджується фахівцями переважно правових наук, де ключеве місце посідає проблема визначення статусу місцевого самоврядування в процесах децентралізації й деконцентрації влади та у виробленні до нього відповідної політичної, правової, ресурсної, фінансової та іншої бази [6, с. 21]. Саме у такому ракурсі вказану проблему досліджують О. Батанов, Н. Камінська, В. Копейчиков, В. Сенчук, В. Чіркін та інші. Варто зазначити, що місцеве самоврядування є також одним з головних суб'єктів і об'єктів політичної точки зору, й тому, дослідження політичних складових цього явища також необхідно враховувати. З точки зору небагаточисленних політологічних досліджень (М. Баймуратов, В. Заблоцький, В. Кампо, Н. Нижник, М. Студенікіна та інші) децентралізація влади розуміється як процес керування місцевим самоврядуванням задля підняття ефективності всієї системи державотворення на місцях шляхом функціонування системи вертикального перерозподілу повноважень на користь регіонів [7, с. 175]. Тобто, децентралізація влади на місцях подається як всезагальний та всеохоплюючий інструмент делегування влади від «центральної влади» до «місцевих» (які також продовжують виконувати покладені на них суспільством й нормативно-правовою базою держави функції) [8, с. 27]. Проте, реальна діяльність місцевого самоврядування здійснюється не суспільством, а державою (наприклад, моніторинг діяльності місцевого самоврядування з метою виявлення нераціонального використання бюджетних коштів). Причому, зворотній механізм здійснити через проблему низького фахового рівня місцевих чиновників неможливо [9]. Вказане формує принципово новий кут зору проблеми, оскільки визначення меж державного втручання в місцеві справи й рівень її децентралізації саме з політичної точки зору залишається невизначеним. Саме в цьому ракурсі й буде здійснено аналіз проблематики децентралізації влади в Україні.

Метою дослідження є вивчення специфіки формування національної моделі місцевого самоврядування в контексті трансформаційного розвитку України.

Об'єктом дослідження виступають процеси децентралізації влади як чинник успішного завершення трансформаційного переходу України.

Предметом дослідження є місцеве самоврядування як децентралізована форма управління регіональним суспільством.

Методологічною основою дослідження є широке використання структурно-функціонального підходу, де місцеве самоврядування виступає структурним рівнем децентралізації влади й одночасно виконує дві взаємозалежні функції – управління територією та формування комунікативного зв'язку з державною владою. Використання цього методу дозволило нам дослідити місцеве самоврядування як систему інститутів та процесів, що реалізують механізм децентралізації влади як систему функцій: бюджетно-фінансова автономія, місцева податкова політика, керування місцевими ресурсами тощо. С точки зору системного підходу, децентралізація влади являє собою систему управлінських елементів, що формують собою складну систему державного та публічного управління. Також, широкого використання в дослідженні отримали загальнонаукові методи, серед яких аналіз, синтез, дедукція та індукція, які дали можливість виділити логічний взаємозв'язок між самоврядними політичними процесами.

Проблематика дослідження місцевого самоврядування в Україні та вивчення процесів децентралізації влади є на сьогоднішньому етапі розвитку нашої держави одними з найбільш актуальних й одночасно складних питань. Актуальність полягає у тому, що Україна зіткнулася з цілим рядом системних проблем трансформаційного розвитку, серед яких можна назвати сепаратизм, тероризм, неефективність реформ й невизначеність в процесах державотворення.

З однієї сторони, органи державної влади виступають за децентралізацію й передачу значної кількості повноважень органам місцевого самоврядування, а з іншої – для цього вона не створює всієї необхідної інфраструктури (передусім бюджетної та фінансової автономії для управлінських ініціатив місцевих громад) [10]. Також, варто відмити той факт, що у політиків та експертів є достатньо високий рівень песимізму на рахунок того, що місцева громада має можливість у своєму сьгоднішньому вигляді ефективно здійснювати управлінські функції. Названа ситуація не допомагає вирішенню проблеми місцевого самоврядування, а навіть навпаки – шкодить всій системі державного розвитку України [11]. На наш погляд, державні діячі та політики до проблеми формування національної моделі децентралізації підходять занадто вузько й зводять її лише до створення умов для реального наповнення бюджету зі збільшення частки, яка б йшла на вирішення місцевих проблем. У той самий час, в політико-правовій природі децентралізація цей факт закріплює «апріорі», тобто робить його існуючим за замовчуванням, а сама децентралізація явище більш глобальне й означає вироблення моделі взаємовідносин між державною владою та регіонами. Це означає, що децентралізація не може ефективно формуватися, коли є проміжний рівень влади – обласні адміністрації. Сформовані з числа державних чиновників й діючих за державними інструкціями адміністрації формують собою систему «підкорення» місцевого самоврядування. Але, назване підкорення є адміністративним, неузгодженим та жодним чином не сприяє вирішенню місцевим самоврядуванням власних питань [12]. На вказану ситуацію в Україні існує дві радикальні точки зору. Сутність першої полягає у тому, що обласні державні адміністрації необхідно розформувати [13], а замість них утворити новий колегіальний орган з представників місцевих громад [14; 15, с. 196]. Згідно другою точки зору, в Україні необхідно здійснити конституційну реформу самої структури місцевого самоврядування, де залишивши незмінними положення ст.133 Конституції України («територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади» [16]) створити вертикально ієрархічну модель децентралізації влади. Тобто, за логікою провідного українського юриста в сфері місцевого самоврядування В. Шаповала, повноваженнями мають наділяються як певні службовці, управлінці, так місцева громада як сукупність громадян, які не мають у свою чергу досвіду управління [17, с. 80-81]. Сутністю такого реформування є той факт, що в Конституції існує колізія, де непередбачено функціонування гілок влади, а зазначено лише державні інституції, що виконують їх функції, й тому поняття децентралізації влади знаходиться поза межами врегулювання діючого законодавства. На думку Н.Шевченко, що відстоює позицію багатогранності децентралізації державної влади, цей процес являє собою лише реалізацію двох механізмів – передачі повноважень від центру регіонам (механізму цього в законодавстві України прямо не існує, оскільки Конституція України прописує не систему поділу влади, а розподіл інституціональних повноважень між судовою, виконавчою та законодавчою інституціями) й підвищення компетенції місцевих чиновників (що вимагає від місцевої громади більш високого управлінського фаху й певного досвіду в сфері державного управління) [18].

На нашу думку, вказані погляди вчених, юристів й громадських діячів свідчать, що децентралізація в Україні виступає більше не процесом узгодження та співпраці між державною владою та місцевою громадою, а політичним станом, де місцеве самоврядування постає як необхідний, але необов'язковий рівень влади. Необов'язковість розуміється в контексті його інституціонального позиціонування. На нашу думку, децентралізація державної влади в Україні є лише механізмом й системою горизонтального перерозподілу повноважень (між гілками влади), тоді як в європейській і світовій практиці – вертикального. Іншими словами, повноваження місцевій владі делегує не виконавча гілка влади, а уряд, який є персоніфікованим інститутом влади й прямого права і повноважень в процесі їх делегування місцевим органам влади він не має. Вказане веде до того, що існуючий стан децентралізації влади в контексті розвитку місцевого самоврядування веде до формування двох її моделей – адміністративної та публічно-громадянської. На процесуальному рівні ані держава, ані

громадянське суспільство не встановлюють між собою «середній радіус» співпраці, а навпаки, намагають встановити певний домінування в процесі управління місцевими справами (тобто, держава намагається встановити більш широкий рівень контролю й впливу за діяльністю місцевою громади, а вона в свою чергу – отримати від держави як можна більшого рівня самостійності). Друга модель, публічно-громадська, є своєрідним аналогом «верств» часів Київської Русі, де питання управління територією вирішується на народних віче, а делегований представник лише фіксує відповідність рішень до чинного законодавства. Проте, кожна з цих моделей має певні переваги й недоліки. Отже, розглянемо специфіку формування цих моделей більш детально. Перша модель – «адміністративна» являє собою поєднання в процесах децентралізації двох несумісних систем, а саме: державного управління та громадянського здійснення державних функцій на місцях. Саме ця система децентралізації діє в Україні. З одного боку, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює за громадянами право й державні гарантії на здійснення функцій управління в межах певної території. Причому, згідно Закону, держава створює для цього всі нормативно-правові умови, але зобов'язань щодо виконання державою цього права не прописано [19]. На наш погляд, вказана ситуація виникла не випадково, і є явищем суто трансформаційного стану українських політичних реалій, де на уламках пострадянської централізованої системи влади, місцеве самоврядування виступає потрібним, але необов'язковим інститутом влади. Друга модель, «публічного управління» заснована на прямому впровадженні Європейської хартії місцевого самоврядування, яка декларує достатньо широкі повноваження органів місцевого самоврядування. Згідно ціннісного аспекту Хартії, місцеве самоврядування являє собою недержавний орган влади, що виконує функції управління певною територією за наявності ресурсів такого управління [20]. Додаючи до цієї моделі той факт, що більшість регіонів нашої держави знаходяться на дотаціях з центрального бюджету, то встановлення цієї моделі може призвести до небажаних наслідків й руйнування всієї системи державної влади [20]. Окрему небезпеку в цьому питанні формує також «Війна на Донбасі» та небезпека сепаратизму, що у свою чергу підсилює ризики. Тому, враховуючи попередні результати дослідження, на наш погляд, в Україні необхідно сформуванню «середню модель» децентралізації влади в контексті розвитку місцевого самоврядування. Саме вирішенню цього питання й будуть присвячені наші наступні наукові розробки.

Таким чином, підсумовуючи результати дослідження ми дійшли наступних висновків. По-перше, процес децентралізації влади має два рівні – горизонтальний (делегування повноважень між гілками влади) та вертикальний (розподілення повноважень між рівнями влади). Тому, враховуючи цю обставину, необхідно уточнювати, що місцеве самоврядування є рівнем влади, й тому воно не може дублювати функції чи повноваження державних органів влади. По-друге, процеси децентралізації влади та розвиток місцевого самоврядування має складний діалектичний зв'язок, сутність якого полягає у наданні місцевим громадам права управління, а скільки формування в них певного рівня фаху та компетенції. Назване, багато в чому спричиняє інституціональну слабкість місцевого самоврядування, роблячи його прямо керованим державними службовцями як носіями високого рівня фаховості й компетентності у вирішенні місцевих питань. По-третє, децентралізація влади формується в Україні крізь призму функціонування двох протилежних моделей – «адміністративної» (пряме здійснення влади адміністративними органами на місцях, де місцеве громада лише учасник процесу управління) та «публічно-управлінської» (намагання місцевих громад бути в процесі управління власною територією бути автономними від державного втручання, що є певним ризиком до балансу влади). Тому, в Україні вкрай актуальною стає проблема вироблення «середньої моделі» децентралізації влади, щоб поєднувала в собі високий рівень фаховості чиновників з числа місцевих громад й не призводила до б ризиків сепаратизму й дисбалансу влади.

Використана література:

1. Батанов О. Муніципальна влада у системі сучасного муніципалізму: концептуальні проблеми теорії / О. Батанов // Юридичний вісник. – 2010. – №3. – С.16-22.
2. Бороденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) / В. Бороденюк // Право України. – 2005. - №1. – С.21-25.
3. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз. Навч. посіб. / Н.В. Камінська. – К: КНТ, 2010. –232 с.
4. Сенчук В. Місцеве самоврядування і демократична держава: діалектика взаємозв'язку і взаємної детермінації / В. Сенчук // Юридична Україна. – 2009. - №6. – С.17-23.
5. Бабінова О. О. Державна регіональна політика і регіональний розвиток: сучасні реалії України та європейський досвід. / О. О. Бабінова. – К.: Фенікс, 2011. – 268 с.
6. Бороденюк В. Деякі проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування у містах з районним поділом / В. Бороденюк // Право України. – 2001. - №2. – С.53-57.
7. Копейчиков В.В. Моральні і політико-правові підвалини статусу глави держави / В.В. Копейчиков / Ідеологія державотворення: історія і сучасність. Матеріали науково-практичної конференції 22-23 листопада 1996 р. – К.: Генеза, 1997. – 622 с.
8. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні / В. М. Кампо.— К.: Ін-Юре, 1997.— 36 с.
9. Бороденюк В. Діалектика співвідношення самоврядування, місцевого самоврядування та державного управління / В. Бороденюк // Право України. – 2002. - №12. – С.118-122.
10. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. – Львів: Літопис, 2002. – 196 с.
11. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1021/>
12. Дробот І. Проблеми гарантування місцевого самоврядування в умовах вітчизняного державотворення [Електронний ресурс] / І. Дробот // Режим доступу: http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2008_2/visnik_st_12.pdf
13. Анастасов О. Трансформація інституту місцевого самоврядування України у контексті європейського досвіду [Електронний ресурс] / О. Анастасов, Ю. Коваль // Режим доступу: <http://social-science.com.ua/article/1029>
14. Бабінова О. Розвиток місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі реформування: проблеми та пріоритети [Електронний ресурс] / О. Бабінова // Режим доступу: www.niss.gov.ua/Monitor/juli/11.htm
15. Куйбіда В.С. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії: монографія / В. С. Куйбіда, М. С. Куйбіда, О. О. Бабінова. – Х.: ХУУП, 2004. – 467 с.
16. Конституція України // ВВР України. – від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.
17. Шаповал В. Д. Інновації керівництва в органах місцевого самоврядування України / В. Д. Шаповал // Право і суспільство. – 2011. - №1. – С.79-84.
18. Шевченко Н.В. Місцеве самоврядування в Україні: історія та сучасність (концептуальні підходи вітчизняних політологів) [Електронний ресурс] / Н.В. Шевченко // Режим доступу: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/politics/2001/12-1-10.pdf>
19. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
20. Європейська Хартія Місцевого самоврядування [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036

Гринюк Р. Ф., Примуш Н. В. Региональное и государственное измерение украинской специфики децентрализации власти.

Научное исследование посвящено комплексному изучению существующих политико-правовых моделей децентрализации государственной власти в контексте развития

украинской традиции местного самоуправления. Автор доказывает позицию: существующая в Украине модель децентрализации имеет значительный уровень противоречий по причине политических, правовых и социальных противоречий в существующих механизмах делегирования власти на местах. По мнению автора, подобные противоречия касаются двух измерений – деконцентрации власти и создания условий для реализации гарантированного государством права местных громад эффективно разрешать проблемы на местах и децентрализации институциональной власти, где её ветви делегируют местным громадам часть своих полномочий с полным обеспечением их выполнения (финансовые, экономические и бюджетные). Делается вывод, что в Украине из-за её переходного состояния политической системы должна быть создана двухуровневая система децентрализации власти без механического копирования иностранных опытов и моделей.

Ключевые слова: децентрализация, местное самоуправление, деконцентрация, территориальная громада, представительская демократия.

Grynyuk R. F., Prymush M. V. Regional and State Levels of the Ukrainian Deregulation Specifics.

The article provides a complex study of the existing political and legal models of state deregulation in the context of the development of the Ukrainian tradition of local self-government. The author proves the following point: the existing deregulation model has a considerable level of controversies due to the existing political, legal and social controversies in the mechanisms of power delegation at the local level. The author believes that such controversies concern two spheres – deconcentration of power and creation of conditions for implementation of the guaranteed right of local communities to solve their problems at the local level as well as decentralization of institutional power when its branches would delegate part of their authorities together with the full provision (financial, economic and budget) for their execution to local communities. The conclusion has been made that due to transitional state of the Ukrainian political system a two-level power deregulation system must be created and the mechanical copying of foreign practices and models should be avoided.

Keywords: decentralization, local self-government, power deconcentration, local community, representative democracy.