



В. М. Алексєєв*

МАЙБУТНІЙ РОЗВИТОК ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ: ВІД ТРАДИЦІЙ ДО РЕАЛІЙ

В сучасних умовах, коли українське суспільство відчуло свою силу у формуванні органів державної влади та органів місцевого самоврядування, посилилась вимогливість до результативності їх діяльності. Тому особливої актуальності набувають проблеми, пов'язані з пошуком такої моделі організації влади в Україні, яка б відповідала сучасним демократичним вимогам і забезпечувала б права й свободи громадян та задоволення їх потреб.

Метою статті є обґрунтування необхідності удосконалення системи державного управління шляхом проведення організаційно-правових заходів на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях для забезпечення самодостатності територіальних громад в Україні.

Проблема криється у необхідності більш чіткого визначення подальшого розвитку структур державного управління на регіональному рівні, удосконалення системи державного управління для забезпечення самодостатності територіальних громад в Україні.

Україна переживає складний період становлення держави, побудови відкритого, демократичного суспільства, реформування державного управління. У зв'язку з цим, на переконання Н. Нижник, є надзвичайно важливим зрозуміти глибину і складність реальних проблем перехідного періоду, його закономірності та врахувати у реформах системи державного управління¹. Одним із основних завдань політичного реформування українського суспільства, акцентують М. Недюха і О. Михайлич, є децентралізація влади, розмежування повноважень центру й регіонів, утвердження функціональних можливостей органів місцевого самоврядування, місцевих громад як самостійних і повноправних².

Головною метою реформи державного управління на сучасному етапі розвитку держави є забезпечення стабілізації у громадянському суспільстві через удосконалення системи державного управління шляхом проведення організаційно-правових заходів на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. Вказані заходи вимагають не тільки достатньо науково обґрунтованої аргументації та новітніх підходів, а й напряду пов'язані із майбутнім розвитком державотворення в Україні.

Кардинальні зміни у суспільному житті України вимагають удосконалення системи державного управління за рахунок впровадження інноваційних моделей з урахуванням можливостей прямої участі громадян у управлінні державними справами. Таку необхідність пов'язують з процесом децентралізації влади в Україні на користь розвитку місцевого самоврядування, територіальних громад сіл, селищ, міст.

Децентралізація — це характерне для сфери державного управління явище, зумовлене об'єктивними і суб'єктивними факторами. Нині її необхідність стала актуальною з ряду причин, насамперед через розподіл функцій між центральними інстанціями і місцевим управлінням³. Децентралізація вважатиметься успішною у випадку поєднання як мінімум трьох важливих складових: наявності відповідних передумов щодо подальшого розвитку держави, розуміння владою доцільності цих процесів і усвідомлення населенням такої необхідності. До першої складової слід відразу додати наявний рівень демократизації, до другої — бюрократизації, до третьої — суспільних відносин. Недосконало проведена або не до кінця доведена децентралізація влади від центру на місця негативно впливає на розвиток громадянської ініціативи, посилюється бюрократизація апарату державного управління, який у свою чергу через зайвий формалізм виступає дестабілізуючим елементом у взаємовідносинах влади та населення.

© Алексєєв В. М., 2008

* головний консультант апарату Верховної Ради України (м. Київ), кандидат наук з державного управління

¹ Нижник Н. Україна — державне управління, шляхи реформування. — К., 1997. — С. 3.

² Недюха М. П., Михайлич О. В. Соціальна самоорганізація як засіб розвитку місцевого самоврядування в Україні // Віче. — 2007. — № 14. — С. 7.

³ Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія / Кол. авт.; відпов. ред. Н. Р. Нижник. — К.: УАДУ при Президентові України, 1997. — С. 16.



В Україні на конституційно-законодавчому рівні проведено децентралізацію. Разом з тим з центру не вагаються передавати суттєві повноваження на регіональний рівень управління, а через постійне реформування державного управління продовжують управляти “по-старому”, посилюючи роль адміністративних структур на місцях. З часом виявилось, що управлінські функції, які здійснюються органами місцевого самоврядування, у переважній більшості суто номінальні, а місцеві органи виконавчої влади як були впливовою ланкою в системі державного управління, так нею і залишаються. Ситуація, що склалася на місцях не могла не спричинити прихованого протистояння між двома структурами, функціонуючих на одному рівні управління та по деяких напрямках, по суті, дублюючих одна одну⁴.

Не можна сказати, що ініціаторами державницько-управлінських перетворень не приділяється достатньої уваги пошуку взаємовідносин, можливостей посилення ролі місцевих рад, обмеженню чи збільшенню в тій чи іншій формі повноважень місцевих державних адміністрацій. Навпаки, вказані проблеми були і залишаються визначальними при розгляді питань щодо майбутнього розвитку державотворення, при цьому аргументів посадових осіб органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, науковців та практиків “за” чи “проти” необхідності кардинальних змін на користь однієї з зазначених управлінських структур вистачає для того, щоб стверджувати про наявні проблеми у державному управлінні в Україні.

Точки зору науковців та практиків з цього приводу можна поділити приблизно на три умовні категорії.

На думку одних, подальша доля місцевих державних адміністрацій переважно зводиться до необхідності банальної ліквідації останніх або, залишивши за адміністраціями окремі наглядові функції, поступово вивести їх з системи державного управління, і таким чином повернути важелі управління на регіональному рівні обласним та районним радам, наділивши статусом суб’єктів права комунальної власності.

Натомість, на переконання інших, надавши органам місцевого самоврядування набагато більше повноважень, ніж зараз, та утворивши виконавчі органи, буде досягнуто жаданої стабілізації на регіональному рівні. При цьому функції місцевих державних адміністрацій пропонується звести до мінімуму, залишивши суто контрольні функції.

Існує й зовсім інша точка зору, яка полягає у необхідності посилення контрольних функцій місцевих державних адміністрацій над діяльністю органів місцевого самоврядування. До чого може призвести такий підхід — не важко спрогнозувати, адже, посиливши контроль з боку державних структур, і, таким чином, обмеживши поле діяльності місцевих рад, з часом довести їх неспроможність самостійно виконувати у повному обсязі покладені на них функції, а потім через певний період повернути важелі впливу щодо регіонального управління під жорсткий контроль держави. В результаті таких змін стає можливим повернення від децентралізації до завуальованої або навіть відкритої централізації органів державного управління.

Незважаючи на начебто різні підходи до розв’язання цієї важливої проблеми державотворення, треба визнати, що вони єдині в одному — прагненні посилити роль регіональних структур управління.

Навіть переорієнтувавши впливовість одних управлінських структур над іншими, не досягнути певного компромісу у взаємовідносинах в силу звички прихованого протистояння між ними. Наступний аргумент полягає в тому, що за результатами виборчих перегонів на користь однієї з політичних сил ситуація навколо впливовості тієї чи іншої структури управління буде докорінно змінюватися у залежності від певних обставин. Тобто, перевага однієї структури управління над іншою компенсуватиметься за рахунок виборчого процесу. Якщо піти шляхом банальної ліквідації однієї з них, виникне наступна дилема:

- дієвого контролю з боку держави за діяльністю регіональної структури управління, що залишиться;
- впливовості та ступеня відповідальності новоствореного контролюючого органу.

⁴ Плущ І. С. Концептуальні принципи управління територіями в Україні в сучасних умовах // Тези наук.-практ. конф. “Актуальні проблеми управління територіями в Україні” (м. Київ; 26-27 лист. 1992 р.). — К., 1992. — С. 9.



Може виникнути цілком логічне запитання: навіщо проводити чергову реформу, за наслідками якої суттєвих змін в системі державного управління так і не відбудеться?

На думку В. Журавського, проблема полягає не в статусі тих чи інших органів, а у створенні певного інституту публічної влади, системи місцевого самоврядування у цілому, одним із суб'єктів якої є ради⁵.

Ми виходимо з того, що навіть попри намагання на законодавчому рівні приділити більшого статусу вищевказаним структурам управління, наприклад, посиливши повноваження однієї з них, таким чином зменшивши відповідно повноваження іншої, ситуація кардинально не зміниться на краще, якщо до цього процесу не буде залучена громадськість. Здійснюючи відповідні управлінські заходи, без урахування цього найважливішого елемента, в процесі державотворення досягається здебільшого нервозність у суспільстві та посилюється недовіра до управлінських структур, які начебто винні у всіх негараздах в країні. Для громадян — жителів відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст напевно немає особливої різниці котра з зазначених структур управління в подальшому буде мати більшу вагу та повноваження, якщо залишатимуться нерозв'язаними чисельні проблеми на місцях. У той же час, населенню важко довести, що самі по собі структури управління місцевих органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, інші урядові установи та організації не мають нічого спільного з таким явищем як бюрократичне ставлення до громадян у вирішенні повсякденних життєвих проблем. Причини виникнення цих негативних явищ криються у недосконалої системі державного управління, яка в силу певних причин не спроможна виконувати своє головне призначення — забезпечення стабілізації у суспільстві через ефективне управління у центрі та на місцях. Наголосимо, саме забезпечувати, а не констатувати таку необхідність або вказувати на наявність об'єктивних обставин, що заважають буцімто цьому процесу.

Ситуацію, яка наразі склалася в державі, на переконання відомого теоретика з питань державного управління Н. Нижник, можна пояснити тим, що Україна перебуває у перехідному періоді до нової системи суспільних відносин і політико-державного устрою. Як свідчить світовий досвід, подібний період триває в середньому 15-20 років і, як правило, характеризується кризами в різних сферах життя, загостренням протиріч, конфліктів між різними суспільними силами та високим ступенем непевності розвитку управлінської ситуації в державі⁶.

На думку В. Борденюка, для визначення стратегії і змісту муніципальної реформи принципово важливим є питання про глибину перетворень інститутів місцевого самоврядування. Тобто мова йде про косметичні перетворення, що консервують недоліки в організації місцевого самоврядування, чи науково обґрунтований комплекс заходів, спрямований на створення повноцінної системи місцевого самоврядування в Україні⁷.

В силу багатьох об'єктивних обставин щодо подальшого розвитку України є потреба зосередити увагу до пошуку нових підходів до державного управління з урахуванням напрямків державотворення, визначених найпріоритетнішими. Найбільше з них, на наше переконання, приваблює самодостатність територіальних громад сіл, селищ, міст в Україні.

Самодостатність територіальної громади — це її спроможність самостійно забезпечити у повному обсязі життєдіяльність відповідного села, селища, міста.

Усвідомлюючи необхідність самодостатності територіальних громад і надаючи перевагу саме цьому напрямку подальшого розвитку місцевого самоврядування, видається можливим через застосування нормативно-організаційних заходів поступово наблизитися до побудови структури публічної влади в Україні. При цьому треба визнати, поки що не вистачає достатнього теоретичного підґрунтя та інноваційних моделей для того, аби достеменно стверджувати про наявні можливості практичної реалізації вказаних заходів. Стосовно самодостатності територіальних громад в Україні, видається доцільним посилити аргументацію на її користь за рахунок вже існуючих науково-теоретичних розробок, моделювання взаємодії територіальних громад та владних структур на місцевому, регіональному та загальнодержавному рівнях⁸. Безумовно, потребує визначення принципів та критеріїв самодостатності територіальних громад в Україні.

⁵ Журавський В. Політична система України: особливості, фактори, чинники права // Віче. — 2000. — № 2. — С. 59.

⁶ Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія / Кол. авт.; відпов. ред. Н. Р. Нижник. — К.: УАДУ при Президентові України, 1997. — С. 59.

⁷ Борденюк В. Муніципальна реформа: що, як і задля чого // Віче. — 1998. — № 7. — С. 67.

⁸ Алексеев В. М. Проблеми самодостатності територіальних громад // Університетські наукові записки. Часопис Хмельницького університету управління та права. — 2007. — № 3 (23). — С. 115-120.



Практика показує, що досягти вагомих результатів у багатьох сферах суспільного життя видавалося можливим завдяки використанню системних підходів. Разом із тим вони не повинні бути архаїчними, а здатними адекватно реагувати на зміни у суспільному розвитку. Досягнення самодостатності територіальних громад в Україні є цілком можливим за умови поєднання багатьох складових елементів, у цілому здатних забезпечити реалізацію цього процесу. Розглянемо деякі з причин, чому науковці та практики, умовно кажучи, не перетинають бар'єр щодо визначення критеріїв самодостатності територіальних громад в Україні.

У першу чергу, за відсутності усвідомлення подальших перспектив та розвитку власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах та їх спільної власності в Україні, при цьому не тільки на відповідному рівні управління, а й загалом у державі, без власності, як головного елемента життєзабезпечення територіальних громад, структуризації органів управління цією власністю, впровадження нових форм власності, більш стійких до приватизації та відчуження (зокрема, за нашим визначенням, громадівської власності), інноваційних моделей реалізації управління комунальною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах та їх спільною власністю у системі місцевого самоврядування, професійно підготовленого кадрового потенціалу, спроможного ефективно здійснювати управління об'єктами цієї власності⁹, самодостатність виглядатиме ілюзією, навіть науковою фантазією, яка не має достатніх шансів щодо практичної реалізації.

Власність — це основа основ суспільних відносин, один з ключових елементів самодостатності¹⁰. Без наявності власності або ігноруванні її, як одного з основних елементів у взаємовідносинах в суспільстві, не створити жодної реалістичної моделі державотворення. Разом із тим при створенні самодостатніх територіальних громад в Україні не слід перебільшувати її роль, а розглядати в комплексі з іншими, не менш важливими елементами.

По-друге, під застосуванням нових підходів до державного управління деякі науковці розуміють сліпе запозичення та використання зарубіжного досвіду, намагаючись впровадити моделі або окремі складові елементи державного управління з інших країн світу, ігноруючи при цьому власний досвід з цієї проблематики та не до кінця усвідомлюючи, що неможливо повністю пристосувати до сьогодшніх реалій в Україні здобутки інших країн світу, які накопичувалися віками. Безумовно, світових тенденцій державотворення бажано дотримуватися, але, удосконалюючи підходи та застосовуючи нові елементи до вітчизняного державного управління, треба, в першу чергу, враховувати власний історичний досвід з цього питання та національні традиції, без урахування яких сліпе запозичення, копіювання або пристосування існуючих моделей державного управління до українських реалій не є оптимальним виходом у такій важливій справі як державне будівництво.

Необхідно погодитися з думкою М. Гордієнка, що етапу державотворення явно бракує ефективної, міцної політичної влади, але Україні не підходить щось на кшталт диктаторського режиму тому, що ознаки авторитаризму не властиві політичній традиції нашого народу. Подальша доля української державності визначатиметься не розмірами іноземних інвестицій, не подачками високорозвинутих країн світу або іншими зовнішніми факторами, а ефективним використанням власного національно-культурного і політичного потенціалу, хоча це зовсім не означає, що сучасна політика України має замкнутися на своєму геополітичному просторі. Багатовекторна зовнішньополітична орієнтація повинна тривати, але при цьому треба не загубити свої духовні цінності та моральні засади національного буття¹¹. Ми також повністю підтримуємо позицію О. Білоуса, який вважає, що вибір шляхів і методів трансформації належить кожній суверенній державі, але визначальними при цьому є лише національні інтереси¹².

⁹ Алексеев В. М. Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: організаційно-теоретичні засади. — Чернівці: Технодрук, 2005. — 216 с.

¹⁰ Алексеев В. М. Проблеми самодостатності територіальних громад // Університетські наукові записки. Часопис Хмельницького університету управління та права. — 2007. — № 3 (23). — С. 119.

¹¹ Гордієнко М. Творчий потенціал консервативної орієнтації // Віче. — 1998. — № 1. — С. 30–39.

¹² Білоус О. Кому загрожують зарубіжні стратегії трансформації? // Віче. — 1999. — № 3. — С. 23.



Розглядаючи можливі підходи до створення самодостатніх територіальних громад, в Україні потрібно розпочинати з історичних коренів побудови взаємовідносин між громадянами у громаді, жителями відповідної територіальної громади і структурами влади на місцях. Разом з тим слід зауважити, що Україні в цьому плані пощастило значно менше, ніж, скажімо, іншим європейським країнам, де територіальні одиниці сформувалися декілька віків тому. Маючи сталі традиції та достатнє матеріально-фінансове підґрунтя, управлінські підходи на місцевому рівні в країнах, скажімо, Західної Європи та Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії, напрацьовувалися упродовж не одного століття. Парадоксально, але ще у XIX ст. було здійснено реформу устрою англійських комунальних об'єднань¹³. Разом із тим, відомі моделі саморегулювання суспільства не підтвердили свою абсолютну ефективність, зауважує О. Білоус, звідси пошуки шляхів поєднання саморегуляції і керованості західного суспільства, сучасні великомасштабні процеси та пошуки нової якості розвитку¹⁴.

Україна має обирати свій шлях у становленні місцевого самоврядування та розв'язанні проблем, що виникатимуть у процесі реформування державного управління. Розпочати таку роботу потрібно з історичного досвіду формування територіальних громад в Україні, який дозволить використати найбільш позитивні рішення у сучасній моделі публічного управління та не допустити прорахунків, що мали місце на певному історичному етапі розвитку держави.

Таким чином, можна зробити висновок, що пошук нових підходів до майбутнього державотворення повинен відбуватися з урахуванням світових тенденцій, вимог сьогодення до державного управління, історичного підґрунтя та сталих традицій щодо взаємовідносин влади та громади.



¹³ Ярошук О. В. Досвід організації муніципального управління в зарубіжних країнах. — Тернопіль: Економічна думка, 1999. — С. 22.

¹⁴ Білоус О. Вказ. праця. — С. 9.