

9. Положение о Государственном комитете СССР по надзору за безопасным ведением работ в атомной энергетике: Постановление Совета Министров СССР от 04.05.1984 № 409 // СП СССР. – 1984. – №20. – Ст. 107.

10. Постановление Совета Министров СССР от 20.08.1954 №1747 // СЗ СССР. – 1954.

11. Постановление Совета Министров СССР от 24.04.1958 №448 // СЗ СССР. – 1958.

12. Про затвердження положення про Державний комітет Ради Міністрів УРСР по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду (Держгіртехнагляд УРСР): Постанова Ради Міністрів УРСР від 10.12.1958 №1743 // СП УРСР. – 1958. – №12. – Ст. 226.

13. Про затвердження Положення про Державний комітет Української РСР по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду: Постанова Ради Міністрів УРСР від 10 червня 1982 р. – № 327 // ЗП. – 1982.

14. Про затвердження Указу Президії Верховної Ради Української РСР «Про перетворення Комітету Української РСР по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду у Державний комітет Української РСР по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду» та про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про Раду Міністрів Української РСР»: Закон УРСР від 27.11.1981 №2819-Х // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1981.

15. Про реорганізацію органів державного контролю за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничого нагляду: Постанова Ради Міністрів УРСР від 30.05.1958 №675.

16. Специальная Инспекция по контролю за обеспечением ядерной безопасности Минсредмаша СССР // СЗ СССР. – 1990.

УДК 342.25

Владислав Гриневич

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ЯК СКЛADOVA ПОЛІТИЧНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ: ПИТАННЯ КОНЦЕПЦІЇ ТА ІДЕОЛОГІЇ

В статті проаналізовано сучасні наукові підходи до визначення поняття «децентралізація», а також її основні моделі та принципи.

Ключові слова: децентралізація (деволюція), де-концентрація влади, політична реформа, принцип субсидіарності.

Світова практика демонструє, що надто централізована модель держави не здатна забезпечити нормальне існування громадян. Україна успадкувала від Радянського Союзу занадто централізовану систему організації влади, яка нерідко входить у протиріччя не лише з специфікою її регіонів, але також із інтересами економічного і соціального розвитку держави в цілому. Адміністративно-територіальний устрій країни формувався здебільшого протягом 1917–1960 років і дотепер регулюється документом, ухваленим Президією Верховної Ради УРСР у 1981 році [3].

Сьогодні принцип децентралізації влади із міцними інститутами місцевого самоуправління є творчим початком

в організації влади розвинених країн. Децентралізоване прийняття рішень, як зафіксовано у «Всесвітній декларації місцевого самоврядування» (1985), зменшує перевантаження центру, а також поліпшує та прискорює урядові дії, надає життєвості новим інститутам і збільшує ймовірність того, що створені служби за сприятливих умов підтримуватимуться та розвиватимуться» [2, с. 65–69].

Адміністративно-територіальні реформи з різною мірою успішності здійснені та існують в різних країнах (Польща, Іспанія, ПАР тощо). Останні роки науковці приділяють значну увагу вивченню теоретичного і практичного досвіду Європейських країн щодо децентралізації влади [1; 4; 9; 10].

Незважаючи на те, що потреба децентралізації влади в Україні постала уже давно, але насправді, як стверджують аналітики, процес потроху рухається у зворотному напрямку – зростає централізація повноважень та ресурсів у вертикалі органів виконавчої влади. Проте, така централізація не вирішує проблем людини у конкретному селі, селищі та місті. Виконавча влада стверджує, що це відбувається через те, що місцеве самоврядування неспроможне виконувати покладені на нього функції, і знову частина функцій перебирається на органи виконавчої влади. Єдиний вихід з цього замкненого кола – децентралізація [8, с. 6]. Відтак, тут постає питання щодо сутності ідеології і змісту реформи децентралізації влади. Тож чітке розуміння моделей і принципів децентралізації влади, її «прив'язка» до української специфіки є важливим фактором в успішному здійсненні політичних реформ у пострадянських країнах.

Питання процесів централізації та децентралізації влади, врахування балансу між ними наразі активно вивчаються у вітчизняній політичній науці. Особливу увагу науковці приділяють дослідженню практичного досвіду Європейських країн щодо децентралізації влади в процесі політичних реформ. Авторами наукових праць щодо досліджуваного питання є такі відомі зарубіжні й вітчизняні науковці, як Д. Елазар, У. Райкер, Л. Флогетіс, Ю. Регульська, Дж. Циммерман, Р. Г. Абдалатіпова, В. І. Борденюк, Н. А. Гаганова, І. А. Грицяк, І. Я. Заєць, В. М. Кампо, М. І. Корнієнко, В. В. Карпенко, А. В. Крусян, О. Д. Крупчан, Н. С. Куйбіда, Г. В. Музиченко, І. В. Пахомов, А. Ф. Ткачук, А. М. Черкасов та ін.

В роботі зроблено спробу системно розглянути різні моделі і форми децентралізації: горизонтальної і вертикальної, демократичної і бюрократичної, в унітарних та федеративних державах, а також наголосити на відмінностях між децентралізацією та деконцентрацією влади.

Мета даної статті полягає у тому, щоб проаналізувати сучасні підходи до сутності поняття децентралізації, її ідеології та основних принципів, а також ті основні проблеми та виклики, які створює її запровадження в Україні.

За роки незалежності в Україні були закладені конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, ухвалено низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи його діяльності. Проте, від часу ухвалення Конституції України та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад – міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку фінансову базу виявилась неспро-

можною до виконання повноважень місцевого самоврядування.

Як зазначається у нещодавно оприлюдненій «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», починаючи з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Разом із тим, кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць. Органи місцевого самоврядування таких громад фактично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Дотації 5419 місцевих бюджетів становлять понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету [5].

Існуюча в Україні система організації влади на місцевому рівні не відповідає загальноприйнятим європейським рівням, закладеним у Європейській хартії місцевого самоврядування, яка наразі є частиною законодавства України. Зокрема, вона не відповідає принципу субсидіарності, який передбачає наділення найбільш ближчих до громадянина рівнів влади максимальними за даних умов повноваженнями. Місцеве самоуправління є однією з найважливіших гарантій сталого розвитку країни, оскільки воно може і має залучити до справи творчу енергію мільйонів громадян.

Мається нагальна потреба у підготовці і прийнятті законів про розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями і органами місцевого самоуправління, матеріальною основою місцевого самоврядування, фінансовою основою місцевого самоврядування тощо.

Тому головною метою адміністративно-територіального реформування є децентралізація і деконцентрація державної влади і органів місцевого управління. Децентралізація влади і широка демократизація знижують залежність регіону від стану справ на верхньому державному рівні і накладають більшу відповідальність на тих, хто керує місцевими справами, і тим більше підвищує вимоги до якості підготовки і успішності управління місцевих кадрів.

Зазвичай децентралізація розглядається «як процес, котрий передбачає делегування центральним урядом певних повноважень на місцевий рівень з метою оптимізації практичного розв'язання питань загальнонаціонального значення, а також втілення у життя специфічних регіонально-локальних програм» [6, с. 432].

Суть децентралізації полягає у перерозподілі функцій і повноважень єдиної державної влади між її відповідними органами – з одного боку і місцевого самоврядування – з іншого. Тобто, децентралізація може бути горизонтальною, коли розподіл владних повноважень здійснюється на одному рівні між вищими органами держави.

Важливим моментом горизонтальної децентралізації має стати перерозподіл конституційних повноважень між парламентом, урядом і президентом та утвердження парламентсько-президентської форми правління.

Водночас децентралізація може бути і вертикальною, що означає передачу повноважень щодо здійснення державної влади відповідним органам публічної влади, створених в територіальних утвореннях держави.

Децентралізація означає передачу як владних повноважень (як завдань, так і засобів), так і контролю за публічними фінансами від центрального (національного) уряду регіональним та місцевим органам самоуправління, які повністю відповідальні за свої обов'язки і підзвітні за виконання своїх функцій. При цьому місцеві

й регіональні влади не повинні бути підзвітними центральному уряду, а діяти цілком незалежно від нього, будучи лише суб'єктами державного правонагляду.

Децентралізація – це процес розширення і зміцнення прав і повноважень адміністративно-територіальних одиниць (областей, автономій, республіки і т. ін.) при одночасному звуженні прав і повноважень національного центру. Децентралізація, як правило, здійснюється цілеспрямовано для оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціонального порядку, а також проведення у життя специфічних регіонально-локальних реформ.

На думку відомих науковців В. Куйбіди та І. Зайця, за умови диференційованого підходу до децентралізації розрізняють також такі її типи як: адміністративний (бюрократичний) і демократичний. Адміністративна децентралізація (інститути намісництва) означає розширення компетенції місцевих адміністративних органів, які діють у межах цієї компетенції самостійно і певною мірою незалежно від центральної влади, хоча вищезазвані місцеві органи й призначаються центральним урядом. За відсутності використання елементів демократичної централізації цей тип означає, по суті, «не децентралізацію, а концентрацію». Натомість, демократична децентралізація передбачає створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, коли місцеві справи вирішуються не представниками центрального уряду, а особами, обраними місцевим населенням [6, с. 432–433].

Попри всі відмінності, притаманні різним моделям, децентралізації властиві спільні сутнісні ознаки, що водночас виступають її основоположними принципами: незалежність від форми державного устрою; чітке законодавче розмежування функцій та повноважень між різними рівнями управління; цілеспрямований розвиток розгалуженої системи місцевого самоврядування; невтручання держави у сферу суверенних прав земель, областей, регіонів; подолання патерналізму через запровадження принципів діалогу і співпраці на різних рівнях соціального управління.

Децентралізація має сприяти більш ефективному використанню суспільних ресурсів і кращої якості послуг, що надаються населенню. Вона стосується територіального розподілу владних повноважень щодо упередження чи відміни концентрації влади в одному центрі і наділення деякими повноваженнями місцевих і регіональних відділень центральних органів влади – адміністративно-бюрократична децентралізація чи деконцентрація, так і передача повноважень з верхніх рівнів управління нижнім – місцевим і регіональним органам самоуправління у межах державної адміністративно-територіальної ієрархії – політична децентралізація, чи то деволюція влади.

Деконцентрація управління включає територіальне (фізичне) розпорошення закладів із достатньо обмеженими повноваженнями, часто використовуване для нівелювання всіляких локальних проявів і посилення одноманітності в процесі прийняття рішень і надання послуг населенню по всій країні.

Це передбачає передачу прав місцевим і регіональним відділенням центральних державних агентств, чия основна підзвітність лежить перед центральною владою, як, наприклад, Пенсійний фонд, податкова чи санітарна інспекція тощо.

Старший юрист з правових та інституційних питань проекту ЄС «Надання сприяння регіональному розвитку в Україні» Петро Моргос наголошує також на певній відмінності між поняттями декоцентрація і децентралізація.

Згідно з системою деконцентрації, повноваження місцевого рівня передаються органам державного управління, які виконують їх у межах окремих територіальних одиниць. Контроль здійснюється шляхом запровадження фінансових і дисциплінарних заходів. У поєднанні з парламентським управлінням, децентрація зазвичай має важливий централізуючий вплив, адже часто саме прем'єр, у разі необхідності, приймає рішення щодо політики управління та децентрації. Натомість, децентрація передбачає передачу повноважень уряду чи його органів представникам місцевих територіальних колективів, причому останні не мають прямої відповідальності ні перед урядом, ні перед його органами.

На відміну від федеральної системи, у моделі децентрації унітарної держави існують місцеві органи влади, які утворюються центральною владою. Це означає, що вони наділені лише тими повноваженнями, які делеговані їм урядом [7].

Деволуція влади має відбивати особливості, специфічні турботи і потреби різних регіонів і місцевостей через делегування реальних владних повноважень за межами національного центру влади. Ці самостійні, наділені повноваженнями підрозділи – такі як громади, муніципалітети, райони, області – відповідальні передусім перед мешканцями своїх регіонів і місцевостей, націлені на збільшення участі громадян у процесі прийняття рішень, тим самим просуватимуть процес демократизації. Деволуція означає передачу влади, що потребує створення спеціальних установ з правом прийняття рішень щодо територій, які належать до їхньої юрисдикції.

Потреба різних форм децентрації виглядає нагальною необхідністю і витікає з потреб управлінської практики. Функції сучасної держави потребують її присутності на місцевому і регіональному рівнях там, де сплачується допомога, збираються податки, виконуються закони.

Основними принципами публічної адміністрації, на яких ґрунтується, наприклад, нова польська модель децентрації, є громадська участь, при якій громадяни формують місцеві і регіональні органи публічної влади і управління та контролюють їхню діяльність, безпосередньо пов'язану з їхніми повсякденними турботами: субсидіарність – розподіл повноважень таким чином, що відповідальність за кожну функцію здійснюється на можливо нижчому рівні управління, здатному виконувати таку функцію; гнучкість – здатність публічної адміністрації швидко реагувати на умови, що змінюються, і публічну думку; прозорість і відкритість процесу прийняття публічних рішень; підзвітність обраних посадових осіб і солідарність – єдність цілі, заснованої на спільних інтересах та уподобаннях різних груп громадян [12; 17].

Все це надзвичайно важливо для демократичної політичної традиції у форматі широкої плюралістичної культури суспільства перехідного періоду, яким є сучасна Україна.

Принцип субсидіарності складає одну з основ регіональної політики сучасної держави і допускає реалізацію тільки тих національних програм розвитку, на які отримано дозвіл регіональної влади.

Децентрація місцевої влади в Польщі була закріплена Конституцією, прийнятою в 1997 році. Зокрема, 16 стаття Головного закону країни визначала місцеве самоврядування як суб'єкт, що здійснює публічну владу. Крім того, Конституція встановила баланс між централізацією та децентрацією в системі управління державою. Зазначений документ закріпив існування управлінської моделі, яка базується на двох підсистемах: урядовій

адміністрації, яка мала діяти на засадах централізації, і місцевого самоврядування, в основу функціонування якого було покладено принцип децентрації. Подібна модель регіонального управління функціонує практично в усіх країнах Європейського союзу [1].

Політологи сперечаються і відносно того, наскільки є необхідним організоване місцеве і регіональне самоуправління для політичного здоров'я сучасної демократичної держави. Адже окремі територіальні інтереси можуть суперечити більш широким суспільним інтересам, що їх репрезентує центральна влада. В такому випадку демократія може вимагати скоріше централізації, ніж децентрації. Як ще у 1980-х рр. доводив політолог Ронан Паддисон, одна з наявних тенденцій в сучасній державі простежується у неухильній централізації: розширення державної діяльності зазвичай супроводжується прогресуючою централізацією державного устрою [14].

Навіть у федеративних державах централізація поступово зміщує політичний фокус у бік федеральної влади [13; 15]. Тому хоча децентрація і не є необхідною умовою для демократизації, вона часто виступає у якості її стимулюючого фактору, а також механізму запобігання сепаратизму. Однак слід враховувати, що децентрація сама по собі при певних умовах може виявитися сепаратистською, оскільки захищає вузькоспрямовані місцеві інтереси та закріплює нерівноправ'я регіонів, підтримуючи регіональні відмінності у якості чи/та кількості наданих суспільних послуг.

Соціально-економічні причини також можуть обумовити централізацію: поступове залучення різних регіонів до орбіти національної економіки – неодмінний елемент політичної інтеграції. В сучасних капіталістичних державах плоди економічного розвитку не розподіляються рівномірно. Відсталі регіони можуть закликати до перерозподільних заходів з боку центрального уряду, тим самим впливаючи на хід централізації чи рецентрації [11; 16].

У березні 2013 Проект реформи органів місцевого самоврядування, розроблений Кабінетом Міністрів, який передбачає АТР країни, був представлений на Раді регіонів за участі Президента України В. Ф. Януковича. Згідно з цим документом, пропонується визначити три рівні адміністративно-територіальних одиниць (АТО) – громади, райони, регіони. В останній рівень, як і зараз, будуть включені області, Автономна республіка Крим, Київ і Севастополь. Старт реформи планувався іще в минулому році – перший етап, названий підготовчим, розрахований на 2012–2014 роки, другий – етап впровадження – на 2015–2017 роки. На практиці, вважаємо, робота ця може значно затягнутися, адже це доволі складний і конфліктний процес.

Передбачається, що при проведенні реформи місцевого самоврядування необхідно надати умови територіям і громадам для добровільного об'єднання. Для цього потрібно ухвалити закони про добровільне об'єднання територіальних громад, про міжмуніципальне співробітництво, а також надати можливість проводити місцеві референдуми з цього приводу. Однак, хоча в Україні фактично стартувала реформа місцевого самоврядування, але без її важливої складової – територіально-адміністративної реформи.

✎ Таким чином, коли ми говоримо про децентрацію, то по суті мова йде про реформування системи адміністративно-територіального устрою й організацію управління складовими частинами цієї системи відповідно до нових завдань розвитку і зміцнення україн-

ської державності. Адміністративно-командна система управління вичерпала свої можливості. Для нового етапу розвитку України необхідна інша організація публічної влади, головною рисою якої є її децентралізація і деконцентрація, основою якої може стати відповідна внутрішня територіальна організація держави.

Вихідним положенням формування ідеології адміністративно-територіальної реформи є пріоритети громадян у системі суспільних відносин. Їхні інтереси і запити можуть максимально враховуватися і задовольнятися лише через місцеве самоуправління. Реформа має визначити механізм державної підтримки і розвитку місцевого самоврядування й проведення муніципальної реформи, створення територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоуправління.

Тому головною метою адміністративно-територіальної реформи є створення дієздатного місцевого самоуправління, тобто законодавчо закріпленого права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Наявність такого самоуправління є однією з найважливіших ознак демократичності країни.

Децентралізація державної влади і органів управління, а також розвиток місцевого самоуправління – взаємопов'язані процеси. Без децентралізації неможливий нормальний розвиток самоуправління, а без самоуправління децентралізація до реального покращення життя людей не призведе. Тільки комплексне проведення адміністративної реформи і, зокрема, реформування органів виконавчої влади, державної служби, служби в органах місцевого самоуправління адміністративно-територіальна реформа і реформа місцевого самоуправління дозволять Україні вийти на якісно новий етап інноваційного розвитку.

Література.

1. Бочаров С. В. Адміністративна реформа в Польщі як крок до інтеграції в Європейський Союз / С. В. Бочаров [Електронний ресурс]: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nrs/2009_4/NRO_2009_4/02/03_Bocharov.pdf.
2. Всесвітня декларація місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. – К., 1995. – Вип. 1–2 (6–7).
3. «Децентралізація як стимул до розвитку територій: заможними мають бути всі». Громадська частина Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://civil-rada.in.ua/?p=714#top>.
4. Децентралізація публічної влади: досвід Європейських країн та перспективи України: наукове видання / Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. [та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія – А», 2012. – 128 с.
5. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ww2.gov.if.ua/data/upload/public_embed/galytska/ua/908/1304100953.pdf?1541959486=cf12e37dee7d8c7790428f2bdc45ee5.
6. Куйбіда В. С. Генеза територіальної організації України. Конституційно-правові аспекти / В. С. Куйбіда, І. Я. Заяць. – Х.: Книжковий клуб «Клуб сімейного дозвілля», 2010. – 480 с.
7. Моргос Петро. Процес децентралізації: деякі основні концепції розподілу повноважень між державним, регіональним та місцевим рівнями влади / Петро Моргос

/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://soskin.info/ea/2006/5-6/20060513.html>.

8. Ткачук А. Ф. Децентралізація влади: від потреби до реалізації (робочий зошит) / Анатолій Ткачук. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2013. – 116 с. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/www/wp-content/uploads/2013/07/rabochiy-zosh-x-x.pdf>.

9. Черкасов А. М. Децентралізація влади: польські уроки для України / А. М. Черкасов, А. В. Радченко / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-2/doc/5/03.pdf>.

10. Шаповалова Наталя. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати 15 юлія 2005 года / Наталя Шаповалова, Іван Пресняков [Електронний ресурс]: <http://dialogs.org.ua/ru/cross/page3636.html>.

11. Coulson A. From democratic centralism to local democracy / A. Coulson // Local Government in Eastern Europe: Establishing Democracy at the Grassroots. / Ed. A.Coulson. – Aldershot: Edward Elgar, 1995. – 291 p.

12. Kulesza M. A. New Poland for New Challenges: Effectiveness, Openness, Subsidiarity. – 3-d ed. – Warsaw Chancellery of the Prime Ministry, 1998.

13. Mcmeen W. Nationalism and Federalism in Australia / Mcmeen W. – Oxford & Melbourne: Oxford University Press, 1994.

14. Paddison R. The Fragmented State: The Political Geography of Power. – New York St. Martin' Press, 1983.

15. Zimmerman J. Contemporary American Federalism: the Growth of National Power. – Westport & London, Praeger, 1992.

16. Regulska J. Decentralization and (re)Centralization: Struggle for Political Power in Poland // Environment and Planning. – C: Government and Policy, Vol. 15, issue 2. – 1997. – Pp. 187–207.

17. Regulski J. Building Democracy in Poland: The State Reform of 1998. Discussion Papers, № 9. – Budapest: Open society Institute, 1999.

УДК 341.485:94(477)]"19"

Зіновій Коваль

ТЕРОР ГОЛОДОМ ЯК ЗЛОЧИННИЙ УПРАВЛІНСЬКИЙ ЗАСІБ ЗЛОМУ ПСИХОЛОГІЧНОЇ СТІЙКОСТІ УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ

Публікація присвячена дослідженню гострої теми терору голодом як злочинного управлінського засобу злому психологічної стійкості українського народу. Автор робить спробу в загальних рисах проаналізувати мету, засоби та глибинні психологічні наслідки злочинної управлінської антисоціальної класової політики в Україні в 30-х роках минулого століття, що цілеспрямовано призвело до Голодомору.

***Ключові слова:** терор голодом як злочинний управлінський засіб, злочинна управлінська антисоціальна класова політика, Голодомор, історичний психотип українця.*

© Коваль З.В., 2014.