

Валентин Малиновський,
кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри політології Волинського
національного університету імені Лесі Українки,
начальник Управління державної служби
Головдержслужби України у Волинській області

Особливості висвітлення проблематики територіальної організації влади у передвиборчих програмах

У статті проаналізовано висвітлення проблематики реформування територіальної організації влади у передвиборчих програмах політичних партій та кандидатів у Президенти України. У процесі дослідження наведено і проаналізовано передвиборчі програми 2007-2010 рр.

Ключові слова: територіальна організація влади, кандидати у Президенти України, політичні партії (блоки), адміністративно-територіальна реформа, адміністративно-територіальний устрій.

In the article illumination to the problem of reformation of territorial organization of power is analysed in the election programmes of political parties and candidates in Presidents of Ukraine. In the process of research election programmes are resulted and analysed 2007-2010 years.

Key words: territorial organization of power, candidates in Presidents of Ukraine, political parties (blocks), administrative-territorial reform, administrative-territorial device.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими завданнями. Дослідження сучасних територіальних проблем організації публічної влади є особливо важливим сьогодні, коли Україна стоїть напередодні серйозної трансформації територіальних основ організації державної та муніципальної влади, значного посилення місцевого самоврядування та відповідної зміни компетенційних засад виконавчої влади.

Політичні зміни, що безпосередньо стосуються територіальної організації влади (далі - ТОВ), суттєвим чином актуалізують і наукові дослідження зазначених проблем, у тому числі з точки зору необхідності вироблення пропозицій з вирішення практичних проблем, удосконалення політико-правового регулювання територіальних основ організації публічної влади на регіональному та місцевому рівнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Хоча до цієї теми час від часу зверталися і звертаються науковці й практики

державного будівництва, однак вона все ще залишається малодослідженою. Зазначена проблема тією чи іншою мірою (хронологічно і тематично) порушувалася у порівняно вузьких рамках і переважно як відображення загального дискурсу щодо реформування державних структур та інститутів. Як наслідок, на сучасному етапі розвитку держави не існує єдиного концептуального підходу щодо оптимальної моделі територіальної організації публічної влади, яку можна було б покласти в основу розробки відповідних політичних документів, законодавчих та нормативно-правових актів, державної політики у сфері державотворення, місцевого самоврядування і регіонального розвитку, а також їх інституційного упровадження.

Останнім часом активізувалося обговорення методологічних і прикладних проблем з удосконалення адміністративного й територіального устрою України, однак системності у цій роботі на державному рівні не спостерігається. Імпульс, заданий колишнім віце-прем'єр-міністром Р.Безмертним, на жаль, згас відразу ж після його відставки із займаної посади. Як слушно зазначається в літературі: "Реформа дрейфує, як корабель без капітана та кінцевого пункту призначення, і тому він рухається по волі випадку залежно від того, як змінюється вітер або хто тримає штурвал" [1, с. 5]. Нинішня ситуація дуже нагадує ту, що спостерігалася у 20-х рр. минулого століття, коли радянська влада починала масштабну адміністративно-територіальну реформу (далі - АТР), маючи надто туманне уявлення про "кінцевий результат". Зіставлення параметрів двох реформ, часова відстань між якими становить понад три чверті століття, показує багато спільного між ними. Зокрема, комуністичні верховоди систематично ігнорували висновки та пропозиції науковців, у результаті чого територіальна та адміністративна складові державного устрою були об'єктом перманентних трансформацій та волюнтаристських рішень.

Невіршена частина загальної проблеми. У контексті вироблення концептуальних засад трансформації ТОВ на регіональному та місцевому рівнях важливе місце займає дослідження передвиборчих програм суб'єктів виборчого процесу (президентського та парламентського). Однак зазначена проблема не знайшла адекватного висвітлення у вітчизняній літературі.

Метою статті є аналіз висвітлення проблеми трансформації ТОВ на регіональному та місцевому рівнях у передвиборчих програмах учасників парламентських виборів 2006, 2007 рр. та президентських виборів 2010 р.

Вклад основного матеріалу. Як свідчить зарубіжний досвід, усі глобальні реформи ініціюються та здійснюються у два способи: 1) готуються опозицією, яка прийшовши до влади втілює їх у життя (наприклад Ф.Рузвельт, Де Голь, М.Тетчер, Л.Валенса); 2) визрівають у середовищі авторитарної влади, яка під завісу правління диктатора чи відразу після його смерті, аби не допустити некерованого розвалу системи, проводить швидку реформу: Століпін, Піночет, Франко, Хрущов, Горбачов [2, с. 74].

Українська практика свідчить, що поки в Україні не з'явилася політичної сили чи політичного лідера, які б на виборах запропонували суспільству реальні реформи у сфері ТОВ. Підтвердженням цього є політико-правові документи - програми політичних партій (блоків), кандидатів у президенти, які становлять безперечну історико-правову та політичну цінність. Зокрема, у програмах політичних партій та блоків - учасників виборчого процесу 2006 р. питання реформування ТОВ мають фрагментарний характер, що не дає змоги стверджувати про достатню увагу сучасного українського політикуму до зазначеної проблематики. Провладні політичні сили не вбачають істотних проблем у територіальній організації публічної влади України. Більшість їхніх програм не зосереджують значної уваги на цьому питанні, пропонуючи зберегти нинішню систему з провідною роллю територіальних громад населених пунктів. Натомість, на той час опозиційні сили (Партія регіонів, ПСПУ) вбачають розв'язання більшості проблем у регіоналізації (зокрема й зі зміною державного устрою). Певне політичне усвідомлення вирішення цієї проблеми можна віднайти у передвиборчій програмі Партії "Віче". Зокрема, у ній зазначалося, що "АТР - це один із найдійовіших способів побороти армію місцевих царків, корупціонерів та підвищити якість державних послуг і послуг місцевого самоуправління, перерозподілити фінанси на користь міст, сіл та поселень" [3].

Як зазначають Я.Гонцяж і Н.Гнидюк, у програмах недостатньо представлена проблематика децентралізації, що найчастіше знаходить відображення у формі загальних гасел, а

подекуди - у формі заклику до зміцнення позицій регіонів у формуванні державної політики [1, с. 16].

Аналіз передвиборчих програм політичних партій (блоків) 2007 р. в частині конституційної та адміністративної реформ, здійснений Центром політико-правових реформ, засвідчив їх несистемність та декларативність [4]. Практично в жодній програмі немає цілісного бачення бажаної системи публічного врядування та кроків щодо проведення АТР. Певною конкретикою (вирівнювання економічного розвитку регіонів, пріоритетність малих та середніх міст; збільшення фінансової спроможності місцевого самоврядування) поряд з елементами популізму (скорочення вдвічі апарату управління та витрат на його утримання; надання працівникам культури, учителям і лікарям статусу державного службовця; введення 20-відсоткової квоти для молоді у всіх державних установах та органах влади) відзначається програма Блоку Литвина. Досить декларативними є офіційні передвиборчі програми БЮТ (ліквідація пільг та недоторканності усіх посадовців; наділення місцевого самоврядування виконавчою владою) та КПУ (зменшення на 50% витрат на утримання державного апарату; ліквідація державних адміністрацій).

Жодна з політичних сил не взяла на себе зобов'язання провести АТР. Також у жодній програмі не наголошено на потребах деполітизації та професіоналізації публічної служби, розмежування політичних та адміністративних посад у виконавчій владі. Таким чином, політичні сили або не усвідомлюють потреби проведення повноцінної адміністративної реформи в Україні, або не готові брати відповідальність перед суспільством за непопулярні кроки [4, с. 11].

Схожою була й ситуація у середовищі кандидатів у Президенти України 2010 р., справедливості чого підтвердимо короткими витягами з їхніх передвиборчих програм (див. таблицю).

Тези передвиборчих програм кандидатів у Президенти України 2010 р.

Прізвище та ініціали кандидата	Тези передвиборчих програм
1	2
Богословська І.Г.	Кількість чиновників буде скорочено вдвічі... Буде проведено реформу державної служби. Виборчу систему буде замінено: повернемо мажоритарну систему виборів до місцевих влад та змішану систему 50 на 50 до Верховної Ради України та парламенту Автономної Республіки Крим. Місцевим органам буде повернуто всі узурповані центром функції. Ми проведемо децентралізацію влади та передамо місцевим громадам всі повноваження та ресурси, необхідні для забезпечення їх життєдіяльності. Всі місцеві влади будуть формувати виконкоми, визначати бюджети та розпоряджатися ними. Автономія Криму буде наповнена справжнім змістом та забезпечена ресурсами
Бродський М.Ю.	Майбутнє нації - це реформа охорони здоров'я, пенсійна та податкові реформи, а також зміни системи управління
Гриценко А.С.	Посилюється місцеве самоврядування. На місця передаються повноваження і ресурси. Місцева влада, а не чиновник у Києві вирішуватиме яку школу, лікарню чи дорогу ремонтувати. Закон визначить відсоток від кожного з податків, що збираються у державі, який напряму буде спрямований до місцевого бюджету без ручного управління з Києва. Я ліквітую РДА. Обласні - будуть скорочені і матимуть лише функції координації та контролю. Я перегляну і ліквітую всі функції держави, які годують чиновника
Костенко Ю.І.	Захистити права місцевих громад (у тому числі шляхом передачі територіальним громадам необхідних бюджетних ресурсів) та гармонізувати українське законодавство з Європейською хартією місцевого самоврядування шляхом децентралізації влади та збільшення фінансових повноважень

Литвин В.М.	Запровадження виборів до місцевих органів влади - за мажоритарною виборчою системою; уніфікація чисельності депутатів місцевих рад пропорційно до чисельності населення; створення виконавчих комітетів на рівні району і області, ліквідація державних адміністрацій; запровадження публічного механізму звітування депутатів, спрощення системи їх відкликання; скорочення на 40% державного апарату управління та витрат на його утримання
Мороз О.О.	Проініціювати завершення політичної реформи. Ліквідувати РДА. Надати органам місцевого самоврядування фінансові (бюджетні), організаційні та інші можливості для того, щоб люди на місці бачили: влада займається тими справами, які потрібні населенню. Щоб знали: влада перебуває під контролем громадян
Пабат О.В.	Разом ми створимо та налагодимо просту й прозору схему відкликання чиновника будь-якого рівня: від депутата селищної ради до президента. Разом ми повернемо мажоритарну систему виборів і запровадимо механіку звітів депутатів усіх рівнів перед виборцями. Влада повинна дослухатися до народу
Противсіх В.В.	Про місцеве самоврядування всі роки незалежності чути тільки балачки - треба значно скоротити місцевих чиновників, але віддати на місця право залишати саме в регіонах більшість зароблених бюджетних коштів
Ратушняк С.М.	Чіткий і прозорий механізм щорічного звіту і можливості відкликання будь-якого обраного представника влади. Вибірність розповсюдити до керівників регіонів, суддів, керівників фінуправлінь. Після адмінреформи і укрупнення районів - прямі вибори керівників районів
Рябокоть О.В.	За наступні п'ять років ми повинні побудувати альтернативу існуючій системі влади шляхом створення умов для самоорганізації
Симоненко П.М.	Україна перетвориться на парламентську республіку. Влада на місцях перейде від призначуваних зверху губернаторів до виконкомів рад. Повноваження рад істотно розширяться. Місцеве і регіональне самоврядування стане реальністю
Супрун Л.П.	Я ініціюватиму підготовку законодавчих актів, що відкриють простір для реальної децентралізації виконавчої влади та зміцнення системи місцевого самоврядування. Державний центр повинен, нарешті, поділитися з регіонами владними повноваженнями та матеріально-фінансовими ресурсами, створити умови для правової, економічної та організаційної

	самодостатності територіальних громад українських міст, селищ і сіл
Тимошенко Ю.В.	Депутати всіх рівнів обиратимуться за відкритими списками та закріплюватимуться за відповідними округами. Люди знатимуть своїх обранців в обличчя. Всеукраїнський та місцевий референдуми я перетворюю на справжній, дієвий механізм народовладдя. Органи місцевого самоврядування отримають право формувати свої виконавчі органи. Буде негайно відкликане вето з нового Бюджетного кодексу, що дасть можливість залишити податки там, де люди їх платять, - в селах, селищах та містах
Тігіпко С.Л.	Я за: сильну президентську владу; кардинальну реформу державного апарату. Я маю намір провести глибокі зміни в системі державної служби, радикально підвищити її ефективність та ліквідувати підґрунтя для корупції. У першу чергу будуть скасовані політичні квоти на державні посади. Буде введено заборону на політичну діяльність чиновників. Я зроблю так, що всі ключові рішення, пов'язані з наданням публічних послуг громадянам, - будівництво шкіл і лікарень, прокладання нових доріг чи каналізації - ухвалюватимуться органами місцевого самоврядування. Їм буде передана більша частина владних повноважень
Тягнибок О.Я.	Україна - унітарна президентська республіка. Проста процедура відкликання депутатів, місцевих керівників та суддів. Пряме народовладдя територіальних громад - референдуми, плебісцити, загальні збори. Всеукраїнський референдум щодо зміни статусу Криму з автономного на обласний та скасування спеціального статусу міста Севастополя. Севастополь вільний порт (на зразок "порто-франко")
Ющенко В.А.	Формула ефективності - децентралізація. Місцева громада отримує гроші, повноваження і відповідальність за вирішення своїх проблем. Громада, а не чиновник у Києві вирішуватиме, де в районі будувати чи ремонтувати лікарню, школу, дорогу. Вибори до місцевих рад відбуватимуться за мажоритарною системою

Янукович В.Ф.	Місцеве самоврядування повинно стати надійним та міцним фундаментом народовладдя. Принципово важливе розширення повноважень місцевих рад, максимальне усунення бюрократичного апарату від вирішення питань розвитку територіальних громад. Виступаю за децентралізацію влади, реформування міжбюджетних відносин на користь місцевого самоврядування
Яценюк А.П.	Партійний виборчий список повинен бути відкритим і закріплювати конкретних партійних кандидатів у депутати за конкретними виборчими округами. Повноваження, відповідальність та доходи місцевої влади мають бути суттєво підсилені

Із таблиці видно, що в програмах жодного із кандидатів не запропоновано системної та комплексної трансформації ТОВ. Зокрема, ні один з них не визнав необхідність проведення реформи адміністративно-територіального устрою, не окреслив нової моделі публічної адміністрації. Більшість тез мають характер гасел, що зводяться до необхідності децентралізації влади на користь місцевого самоврядування шляхом передачі повноважень, бюджетних ресурсів, ліквідації місцевих державних адміністрацій, повернення мажоритарної виборчої системи тощо. Окремі реформаторські наміри мають фрагментарний характер, що найчастіше обмежується лише одним напрямом змін (реформа державної служби - І.Богословська, С.Тігіпко; реформа державного апарату - С.Тігіпко; укрупнення районів - С.Ратушняк; перегляд статусу Криму та міста Севастополя - О.Тягнибок; регіональне самоврядування - П.Симоненко; податкова реформа - Ю.Тимошенко; реформування міжбюджетних відносин - В.Янукович), що є мало пов'язаним з іншими складовими трансформації. Однак найбільш негативним фактором є те, що, як було зазначено вище, жоден з кандидатів не передбачає приведення територіальної основи функціонування органів публічної влади у відповідність із сучасними викликами та реаліями. У результаті окреслені реформаторські наміри будуть неефективними, такими, що неспроможні кардинально вплинути на загальний стан справ у цій сфері.

Також спостерігається відсутність системного та комплексного бачення трансформації у найвищих державних інституціях Президента, Верховної Ради, Кабінету Міністрів.

Зокрема, протягом усіх років державної незалежності прослідковувалася відсутність політичної волі та єдності підходів щодо проведення реальних реформ у досліджуваній сфері. Окремі ініціативи (Л.Кучма - 1998, 2000, 2003, Верховна Рада України - 2004, В.Ющенко - 2009, Кабінет Міністрів України - 2009) виходили не із загальнонаціонального інтересу, а з мотивів посилення політичного впливу того чи іншого політичного інституту на систему публічної влади. У результаті не відбувалося системних перетворень, а окремі позитивні зміни в різних елементах ТОВ не змогли привести до якісних змін у цілісному функціонуванні публічної адміністрації.

Висновки. Аналіз програм свідчить про недостатнє опрацювання теми ТОВ виборчими штабами, її недооцінку політиками, які претендують на найвищу посаду в державі. Сучасні українські політичні партії зазначеній проблемі відводять символічне місце, фактично у жодній програмі немає ґрунтового підходу щодо бачення її вирішення. Питання децентралізації та розвитку місцевого самоврядування відображені у формі загальних гасел, іноді через заклики до зміцнення позицій регіонів у формуванні державної політики. АТР й надалі залишається найбільш болісною та проблемною темою для українських політиків, яку вони хочуть обійти всіма можливими способами, вважаючи, що вона може поховати майбутнє будь-якого політичного лідера чи політичної сили. Відповідно, можна зробити висновок про відсутність у сучасної політичної еліти України політичної волі і, як наслідок, про те, що радикальних змін у сфері ТОВ найближчим часом очікувати не варто.

У цьому контексті *подальші наукові розвідки* мають бути спрямовані на дослідження особливостей висвітлення адміністративно-територіальної проблематики в інших політико-правових документах.

Список використаних джерел

1. *Гонцяж Я.* Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості / Януш Гонцяж, Наталія Гнидюк. - К. : Міленіум, 2002. - 136 с.

2. *Ткачук А.* З історії реформ адміністративно-територіального устрою України 1907-2009 роки / А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Ганущак. - К. : Леста, 2009. - 128 с.

3. Передвиборча програма Партії "Віче" // Хрещатик. - 2006.
- 28 лют. Режим доступу : [http://
www.kreschatic.kiev.ua/ua/2824/art/30947.html](http://www.kreschatic.kiev.ua/ua/2824/art/30947.html)

4. Конституційна та адміністративна реформи у
передвиборчих програмах деяких політичних партій і блоків :
інформ.-аналіт. зап. Центру політико-прав. реформ. - 2007. -
Верес. - 12 с. - Режим доступу : [http:// www.pravo.org.ua](http://www.pravo.org.ua)