

ЛІТЕРАТУРА

1. Андреева Г. М. Социальная психология / Г. М. Андреева. — М. : Из-во МГУ, 1996 — 286 с.
2. Джеймс У. Психология веры / У. Джеймс. // Интеракционизм в американской социологии и социальной психологии первой половины XX века. — М., 2010 — С. 29-69.
3. Солдатова Г. В. Психология межэтнической напряженности. / Г. В. Солдатова. — М. : Смысл, 1998 — 207 с.
4. Стефаненко Т. Г. Социально-психологические аспекты изучения этнической идентичности / Т. Г. Стефаненко. — М., 2006. — С. 55-71.

Кулішенко Т.Ю.

*Харківський національний технічний університет сільського господарства
імені Петра Василенка*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК ВИЯВ НАЦІОНАЛЬНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ

Як відомо, суверенітет нації проявляється через її державну організацію. Однак проблема відділення державної влади від її номінального джерела, неминучий при професіоналізації управлінської діяльності і зосередженні владних повноважень в руках корпорації державних чиновників (що є характерною ознакою будь-якої форми держави), спонукала дослідників шукати альтернативні форми здійснення публічної влади в інтересах основної маси громадян на основі самоврядних територіальних громад.

Проблема розмежування повноважень між державою та місцевим самоврядуванням в науково-теоретичному плані може бути вирішена на основі двох концептуальних підходів: визнання за територіальними громадами суверенного права на самостійне формування та здійснення публічної влади на своїй території паралельно з державною організацією влади (партнерська модель), та визначення органів місцевого самоврядування як допоміжного інструменту здійснення державних повноважень на основі їх делегування державою (агентська модель). Описані в науковій літературі типи децентралізації та їх різновиди можна звести до двох основним форм:

– безумовна передача на місця владних повноважень разом із джерелами їх ресурсного забезпечення;

– передача відповідальності за виконання цих повноважень при збереженні централізованого забезпечення ресурсами, при якому виконання переданих владних функцій обумовлене надходженням ресурсів від центрального рівня влади.

Розгляд європейського досвіду децентралізації влади свідчить, що реальне збільшення владних повноважень місцевих органів влади неможливе без урахування вказаних факторів [1]. Загальним для всіх країн ЄС є те, що нинішній етап розвитку інституту децентралізації виконавчої влади пов'язаний із відмовою від кейнсіанської моделі державного регулювання економіки з її централізованим довготерміновим плануванням напрямів та засад економічного розвитку і перерозподілу ресурсів на соціальні потреби в масштабах всієї

країни. У результаті цього держава перестала бути ексклюзивним механізмом перерозподілу суспільних ресурсів, а корпорація державних чиновників утратила статус колективного монополіста в сфері розпорядження цими ресурсами від імені народу, залишивши за собою статус арбітра у конкурентній боротьбі за таке розпорядження. Натомість посилюється значення неполітичних ресурсозабезпечених угруповань, які в процесі перерозподілу використовують механізми адміністративно-економічного характеру — корпорації та фінансово-банківські групи [2].

Внаслідок розмивання централізованої системи перерозподілу утворилася нова конфігурація співвідношення сил між ресурсозабезпеченими суб'єктами конкурентної боротьби за розпорядження суспільними ресурсами. Інституційне закріплення вона отримала в процесі переходу до системи децентралізованого здійснення повноважень у сфері публічної влади. Остання доповнила традиційне для ліберального суспільства розмежування гілок влади розподілом рівнів влади за територіальною ознакою. Саме те, що територіальні органи державного управління та місцевого самоврядування отримали визнання своїх владних, а не управлінських повноважень з боку центральних органів державної влади, на нашу думку, і становить основний сенс децентралізації виконавчої влади. На даний час у країнах ЄС домінує тенденція до більш широкого делегування державних функцій у сфері соціального забезпечення та підтримки соціальної інфраструктури органам місцевого самоврядування та місцевим органам державного управління. Для цього розширюються не лише їхні права у вирішенні місцевих питань, але й бюджетні можливості реалізації прийнятих рішень. Засади децентралізованої влади закріплені в Європейській Хартії місцевого самоврядування та інших документах і передбачають право місцевої громади як на частину податків і зборів, зібраних на її території, так і на частину надходжень до загальнодержавного бюджету [3]. Це поряд із досить складними системами контролю за здійсненням владних повноважень дозволяє компенсувати тенденцію до концентрації влади в руках ресурсозабезпечених груп.

Разом із тим необхідно відмітити, що хоча формально джерелом легітимності влади місцевого самоврядування формально виступає територіальна громада, у реальності отримувачами вигоди від прийняття владних рішень на місцях у ряді випадків є ресурсозабезпечені групи, що здатні здійснювати вирішальний вплив на прийняття цих рішень на свою користь. Саме співвідношення у розстановці сил між такими групами, на нашу думку, і лежить в основі тієї чи іншої моделі інституційного оформлення децентралізації виконавчої влади.

Звідси випливає, що єдиної моделі децентралізації влади для всіх країн не може бути. Кожна модель розподілу владних повноважень завжди буде відображати національні, територіальні та політичні особливості тієї чи іншої держави. Основними характеристиками, які впливають на формування децентралізованої системи розподілу владних повноважень у кожній окремій країні ми вважаємо:

- розстановку сил між ресурсозабезпеченими суб'єктами конкурентної боротьби за доступ до суспільних ресурсів;
- рівень стійкості інституційного закріплення певної моделі розподілу владних повноважень, яка відповідала попередній розстановці сил;
- можливість бюджетного забезпечення реалізації владних рішень органів влади місцевого рівня;
- співвідношення легітимності сприйняття територіальними громадами прав органів влади місцевого та загальнонаціонального рівнів на прийняття владних рішень.

В Україні інституціоналізація системи виконавчої влади також відбувалася під впливом взаємодії вищезазначеного ряду факторів. Значна концентрація владних повноважень по лінії обласних рад на першому етапі інституційного будівництва зумовила формування ресурсозабезпечених угруповань, які у подальшому стали основою для формування місцевих політичних еліт. Встановлено, що відносини в цих групах, які у вітчизняній політологічній літературі звичайно прийнято іменувати «кланами», не були постійними та не мали характеру жорсткої ієрархії. Ці відносини складувалися як мережі зв'язків між вищими посадовими особами органів виконавчої влади на рівні областей та м.Києва з однієї сторони, та бізнес-групами – з іншої. Метою діяльності цих мереж було пільгове отримання значущих суспільних ресурсів через обласні центри прийняття владних рішень у сфері перерозподілу. Для визначення вказаних груп пропонується використання категорії «обласні мережі владно-бізнесових зв'язків» [4].

У результаті швидкого зростання ресурсозабезпеченості вказаних мереж центральний рівень державної влади не зміг виступити у якості домінуючого актора аж до середини 1990-х рр., коли ресурси більшості областей були вичерпані в результаті масштабної приватизації. Однак на протязі всього періоду формування інститутів виконавчої влади в Україні характерна відсутність повного переважаючого ресурсів на центральному рівні виконавчої влади, навіть після того як Президент зміг конституційно закріпити свою позицію домінуючого актора. Це постійно відтворювало ситуацію, при якій придушення місцевих мереж владно-бізнесових зв'язків потребувало надто високих затрат. Тому Президент як домінуючий актор вимушений був постійно роздавати державні активи ресурсозабезпеченим групам задля збереження їх лояльності. Скорочення обсягу цих активів підірвало можливість централізованого контролю над діяльністю місцевих органів виконавчої влади, кадровий склад яких все більше зрощувався з ресурсозабезпеченими угрупованнями як місцевого, так і загальноукраїнського масштабу. У той же час потенціал, накопичений ресурсозабезпеченими угрупованнями, що опиралися на ресурси промислово розвинених та торгово-трейдерських регіонів, вже на початку 2000-х рр. дозволив їм переорієнтуватися від доступу до Президента як центра перерозподілу державних активів та владної ренти на самостійні домовленості щодо розподілу сфер впливу. В інституційному плані це передбачало не лише перенесення центра боротьби за формування вищого органу виконавчої влади з Адміністрації Президента в парламент, але й автономізацію прийняття владних рішень на рівні окремих областей

Зміни в балансі ресурсозабезпеченості та обмеження, що їх задавали існуючі політичні інститути (конкурентні вибори, закінчення терміну перебування Президента при владі в 2004) стимулювали серію картельних угод між ресурсозабезпеченими групами, в результаті чого конфлікти еліт завершувалися новими інституційними компромісами на основі перерозподілу владних повноважень між центральним і місцевими рівнями публічної влади. У результаті механізм виконавчої влади як джерело владної ренти після 2004 р. фактично був розподілений між декількома найбільш впливовими угрупованнями, які перебували у стані гострої конкурентної боротьби між собою за доступ до державних ресурсів в умовах затяжної економічної кризи[5].

Ключовими моментами інституційного закріплення такого перерозподілу можна вважати:

1) 1992 р. – запровадження місцевих державних адміністрацій на чолі з представниками Президента України та ліквідацію виконавчих комітетів місцевих рад;

2) 1994 р. – скасування системи місцевих державних адміністрацій та відновлення виконкомів рад як органів місцевого самоврядування;

3) 1995 р. – ліквідацію виконкомів обласних і районних рад та відновлення місцевих державних адміністрацій на чолі з головами відповідних рад;

4) 1996-1998 рр. – закріплення даного положення в Конституції України та Законах «Про місцеве самоврядування» і «Про місцеві державні адміністрації»;

5) 2004-2006 рр. – передача контролю над виконавчою владою від Президента до парламенту шляхом конституційної реформи;

6) 2010 р. – повернення Президентом контролю над виконавчою владою шляхом скасування конституційної реформи 2004 р.;

7) 2014 р. – повторна передача контролю над виконавчою владою від Президента до парламенту шляхом відновлення конституційної реформи 2004 р.;

8) 2016 р. – встановлення президентським угрупованням контролю над виконавчою владою шляхом проведення власного ставленника на пост глави уряду.

Отже, на протязі всього існування незалежної України відбувалася боротьба централізаційної та децентралізаційної тенденцій у формуванні інститутів виконавчої влади. Її основною рушійною силою стала конкурентна боротьба ресурсозабезпечених груп за доступ до владних центрів перерозподілу суспільної власності та фондів суспільного споживання. Ці групи використовували інститути державної влади і місцевого самоврядування у якості механізмів задоволення своїх власних потреб, сприяючи формуванню таких інституційних механізмів, які закріплювали їх привілейоване положення. При цьому через постійне зниження обсягу ресурсів, доступних для присвоєння цими групами конкурентна боротьба між ними мала тенденцію до загострення. Картельні угоди між представниками груп укладалися з урахуванням того, що ні одна з цих груп не мала достатнього ресурсного забезпечення для довготривалого закріплення власного становища. Тому ці угоди були націлені не на створення стійкої конфігурації інститутів виконавчої влади, а на

можливість їх найменш затратного переформатування у відповідності з динамікою балансу сил.

Для виявлення механізму взаємодії факторів, які здійснюють вирішальний вплив на формуванні інституту децентралізації виконавчої влади в Україні було створено наукову модель, розглянута в двох режимах: у рамках діючого законодавства та в рамках запропонованих Президентом інституційних змін, викладених у законопроекті «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». В обох випадках взаємодія закладених у модель факторів продемонструвала відтворюваність перетікання суб'єктності у прийнятті рішень від територіальних громад до ресурсозабезпечених груп регіонального чи всеукраїнського рівнів, які в свою чергу стають центрами формування нових мереж владно-бізнесових зв'язків. Крім того, було виявлено, що нормативно-правова база децентралізації виконавчої влади містить комплекс інституційних норм, направлених на відтворюваність конфлікту між рівнями влади. Це є показником незавершеності конкурентної боротьби вітчизняних ресурсозабезпечених груп за контроль над доступом до суспільних ресурсів через різні рівні органів публічної влади в Україні та недосконалість їх картельних угод, які націлені в першу чергу не на довготривале закріплення існуючого балансу сил, а на можливість найменш затратної його зміни. Указаний висновок цілком підтверджує висунуте положення про те, що формування інститутів децентралізації виконавчої влади є перманентним процесом інституційного закріплення динаміки балансу сил ресурсозабезпечених суб'єктів у боротьбі до центрів прийняття владних рішень.

Таким чином, можна константувати, що в умовах сьогоденних реалій життя України децентралізація виконавчої влади не є рівнозначною демократизації суспільного життя та підвищенню якості державних послуг.

ЛІТЕРАТУРА

1. Примуш М. В., Коваль Ю. О. Теоретические основы исследования феномена «местное самоуправление» сквозь призму истории и современности // Гуманітарні студії – 2012. – №. 15. – С. 249-255.

2. Воронянський О.В. Проблема формування політичних інститутів у контексті конкурентної боротьби еліт / О. В. Воронянський // Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна: №1013; (Питання політології: вип.21) — Харків: 2012.— 192с. — С.75—79.

3. Кулішенко Т. Ю. Інституціоналізація як категорія політичної науки: проблема визначення // Сучасне суспільство: політичні науки, соціологічні науки, культурологічні науки. – 2014. – №. 2. – С. 87-97.

4. Кулішенко Т. Ю. Асиметричність обміну ресурсами як фактор інституціоналізації владних відносин // Сучасне суспільство: політичні науки, соціологічні науки, культурологічні науки. – 2015. №. 2(1). — С. 103-109.

5. Воронянський О.В. Політичні інститути: механізм формування в конкурентному середовищі / О. В. Воронянський // Сучасне суспільство. - 2014. - Вип. 1. - С. 15-28.