

**ТРУДНОЩІ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ВІДНОСИН
„ЦЕНТР – РЕГІОНИ” В УКРАЇНІ**

Досліджено деякі проблемні питання становлення й функціонування політичних інститутів у системі відносин державного центру з субнаціональними територіями регіонального рівня в Україні. Розглянуто політико-правовий статус регіональних органів влади та труднощі забезпечення політичного представництва регіонів на загальнонаціональному рівні. Проаналізовано зв'язок процесу інституціоналізації відносин „центр – регіони” з процесом державної інтеграції територій.

Ключові слова: *центр, регіон, політичний інститут, інституціоналізація, регіональна політика, державно-територіальна цілісність.*

Кукарцев О.В.

**ТРУДНОСТИ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ОТНОШЕНИЙ
„ЦЕНТР-РЕГИОНЫ” В УКРАИНЕ**

Исследованы некоторые проблемные вопросы становления и функционирования политических институтов в системе отношений государственного центра с субнациональными территориями регионального уровня в Украине. Рассмотрены политико-правовой статус региональных органов власти и трудности обеспечения политического представительства регионов на общенациональном уровне. Проанализирована связь процесса институционализации отношений „центр – регионы” с процессом государственной интеграции территорий.

Ключевые слова: *центр, регион, политический институт, институционализация, региональная политика, государственно-территориальная целостность.*

Kukartsev O.

**THE DIFFICULTIES OF INSTITUTIONALIZATION OF RELATIONS
„CENTRE– REGIONS” IN UKRAINE**

Some problems of formation and functioning of political institutes in system of state center relations with subnational territories of regional level in Ukraine are researched. The politico-legal status of regional authorities and difficulties of political representation of regions on national level ensuring are viewed. The connection of institutionalization's process of „centre – regions” relations with process of state territorial integration is analyzed.

Key words: *center, region, political institute, institutionalization, regional policy, state's territorial integrity.*

Аналіз ролі політичних інститутів у системі відносин центру (держави в цілому) з регіонами є дуже актуальним і цікавим напрямом досліджень політичної науки. Інституційний підхід має важливе значення як до аналізу регіональної політики та відносин між регіонами і центральною владою, так й для розроблення конкретних механізмів консолідації суспільства й збереження територіальної цілісності держави. Міжнародний досвід свідчить, що збереження єдності держави прямо залежить від такого інституціонального оформлення відносин „центр-регіони”, яке б забезпечувало баланс загальнодержавних інтересів з інтересами територій. Це питання було і залишається однією з найслабших ланок у територіальній організації влади в Україні від часу здобуття незалежності.

Проблемі інституціоналізації відносин „центр-регіони” в Україні приділяється значна увага у науковому середовищі. Широко розповсюджені правові дослідження

відносин держави з територіями в рамках теорії державного устрою, державного управління, місцевого самоврядування. Серед авторів, які застосовують формально-юридичний підхід – О. Сушинський, В. Кампо, Б. Андресюк, Р. Колишко, С. Телешун, В. Керецман та ін. У працях зазначених вчених вирішення питань політико-територіальної організації влади зводиться до пошуку конституційно-правових механізмів врегулювання відносин держави з територіями (наприклад, дискусія щодо доцільності зміни державно-територіального устрою України), реформування системи державного управління і місцевого самоврядування.

Зважаючи на те, що зміст реальних політичних відносин центральної влади з територіями не зводиться лише до функціонування формальних інститутів влади, у вітчизняній політичній науці став активно застосовуватись неоінституціональний підхід, який передбачає відхід від орієнтації виключно на аналіз формально-інституціональної сторони політичних відносин й перехід до їхнього пояснення на основі дослідження неформалізованих практик, діяльності політичних акторів, які діють на певному соціальному та політико-культурному ґрунті. До числа найбільш розвинених спеціалізованих напрямів зазначеного підходу належать вивчення суб'єктів політичного процесу в українських регіонах, насамперед, регіональних політичних еліт, груп інтересів, політичних партій на регіональному і загальнодержавному рівні. Вони ґрунтуються як на розвинених емпіричних *case studies* (осмислення випадків окремих регіонів), так й на застосуванні базових концепцій політичної науки – елітології, партології, теорії політичних процесів та ін.

Незважаючи на усе розмаїття підходів до вивчення проблем функціонування політичних інститутів, які задіяні у системі відносин „центр – регіони”, винесена у заголовок статті тема розглядається лише опосередковано і розроблена недостатньою мірою. Переважна більшість авторів розглядає відносини „центр-регіони” не зокрема, а в певному контексті – залежно від фахового спрямування праці та завдань, які ставить перед собою дослідник. Відтак існує потреба спеціального дослідження проблеми, яке б розглядало її комплексно та на міждисциплінарній основі.

Мета дослідження відповідно полягає у комплексному розгляді труднощів процесу інституціоналізації відносин „центр – регіони” в Україні. Поставлена мета визначає формулювання низки дослідницьких завдань: 1) проаналізувати проблемні питання організації регіональних органів влади (співвідношення обсягів повноважень (компетенції), процедури формування); 2) дослідити співвідношення централізованого контролю держави на регіональному рівні та можливості й обмеження регіонального самоврядування; 3) визначити стан інституціонального забезпечення представництва регіонів на загальнонаціональному рівні державної влади в Україні.

Звертаючись до досвіду державно-територіального облаштування у різних країнах, можна побачити, що ефективність інтеграції територій і регулювання регіональних ситуацій і проблем в державі прямо залежить від можливостей та обмежень централізованого контролю на регіональному рівні, з іншого – від того, наскільки ефективно для регіональних спільнот сформовані канали доступу до центрів прийняття політичних рішень. А це, у свою чергу, виявляється в інституціональному факторі організації органів публічної влади. Йдеться про позиції регіональних інтересів і ролі регіонів у співвідношенні з іншими елементами політичної системи. Ознаками сильних чи слабких позицій є їхній сумарний вплив на публічну політику, доступ до центрів прийняття політичних рішень [1, с. 126].

Чимало дослідників проблеми влади наголошують на тому, що наявність інституціоналізованої системи відносин між центром і регіонами є обов'язковою умовою створення та запровадження в країні ефективної регіональної політики на демократичних засадах [див., напр., 2, с. 20]. У цьому випадку створення політичних інститутів є свідченням демократизації суспільства, впорядкування та раціоналізації владних відносин, відходу від авторитаризму та централізованої системи управління, для якої характерним є

існування політичної та суспільної структури представленої мінімумом формалізованих та офіційних політичних інститутів.

Оскільки на регіональному рівні перетинаються функціонально різні владні горизонталі та вертикалі, його інституціональна будова, як правило, доволі складна. Саме на регіональному рівні механізм загальнодержавного управління структурно змикається з механізмом (або механізмами) громадського самоврядування. Можна погодитись з думкою А. Дахіна та Н. Роспопова, що конкретний склад політичних інститутів регіону різниться залежно від типу та традицій держави, від регіональної ментальності та інших чинників, але у будь-якому випадку він включає у себе:

- органи, які представляють центральну державну владу;
- органи місцевого самоврядування;
- організовані суб'єкти суспільно-політичної активності, або актори (регіональні відділення загальнонаціональних партій, суспільно-політичних рухів та об'єднань плюс аналогічні утворення регіонального масштабу);
- неформалізовані центри влади, політико-економічні групи, групи тиску.

В Україні представлені всі вище названі інститути. Але їхня вага та впливовість у політичному житті суттєво різняться. Насамперед, слід відзначити, що організація публічної влади на регіональному (обласному) рівні у сучасній Україні характеризується надмірною централізацією влади та неефективністю. Як відомо, в Україні сьогодні нема повноцінного самоврядування в областях, більшість владних повноважень щодо соціально-економічного та культурного розвитку територій сконцентрована в урядових органах, що суперечить і принципів субсидіарності, який закріплений в Європейській хартії місцевого самоврядування, і Конституції України в якій закріплене положення про те, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Повноваження головних регіональних органів публічної влади – обласної державної адміністрації (орган державної влади) та обласної ради (орган самоврядування) чітко не розмежовані. Це зумовлює виникнення конкуренції цих органів і, як наслідок, спричиняє появу конфліктних ситуацій в ухваленні управлінських рішень з питань розвитку територій. Наявність правових підстав для втручання органів виконавчої влади у сферу компетенції місцевого самоврядування, а також велика кількість державних контролюючих структур на практиці використовується, щоб тиснути на органи та посадових осіб місцевого самоврядування.

Закон „Про місцеве самоврядування в Україні” забезпечує повноцінне самоврядування лише на рівні населених пунктів. На обласному рівні, де більшість повноважень делегують ради відповідним адміністраціям, глави адміністрацій виконують функції не тільки представників центральної влади, а й, фактично, керівників виконавчих органів рад. Це посилює адміністративну вертикаль і послаблює самоврядні органи, що за умов відсутності продуманої регіональної політики уряду унеможливорює вільний розвиток регіонів.

Обласні ради мають здебільшого декоративний характер і їхня роль переважно зводиться до надання видимості легітимності діяльності облдержадміністрацій, оскільки ради фактично не вирішують самостійно жодних питань соціально-економічного та культурного розвитку територій, вони не мають матеріальних та фінансових ресурсів для виконання завдань та повноважень місцевого самоврядування.

Утім, надмірна централізація влади в Україні не гарантує ефективність управління територіями та контроль над ними. Ситуація ускладнюється недосконалістю нормативної бази, а також постійним протиборством різних політичних сил, представлених у вищих органах державної влади та органах влади різного територіального рівня. Низький рівень

політичної культури правлячого класу й брак раціональної схеми влади, яка відображала б сьогоденні потреби України, призводить до конфліктів і політичних негараздів. Вони поширені на центральному, регіональному та місцевому рівнях і мають переважно характер боротьби за владу між легальними та прихованими суб'єктами політики. У цій ситуації усі намагання реформувати державний устрій малоефективні, а так звані „програми розвитку” регіонів часто мають фіктивно-демонстративний характер і, по суті, спрямовані на отримання безконтрольного доступу до бюджетних коштів, кредитних та інвестиційних потоків.

Проблема інституціоналізації політичних відносин між центром і регіонами потребує також уваги до особливостей формування регіональних органів влади. У політико-адміністративній владі баланс між інтересами центру та регіонів на субнаціональному рівні повинен забезпечуватись передусім через співвідношення виборності та призначуваності зверху органів влади, які діють безпосередньо на території [3, с. 99].

Слід відзначити, що Україні організувати ефективну (з точки зору врівноваження інтересів держави та регіональних спільнот) процедуру формування регіональних органів влади наразі не вдається. Практика призначення глав обласних державних адміністрацій і вибори обласних рад має чисельні недоліки. Так, наприклад, передбачений законодавством механізм призначення-звільнення голів місцевих державних адміністрацій (МДА) та їхній статус зумовив гострі конфлікти між Президентом та Прем'єр-міністром України, які змагаються один з одним за підпорядкування собі місцевих державних адміністрацій. Переважно „губернатори”, як іноді називають голів обласних державних адміністрацій, ротуються і змінюються перш за все із передвиборчих і політичних кон'юнктурних моментів. Норма Конституції, згідно якої губернатори призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом за поданням Уряду, а при здійсненні своїх повноважень, вони відповідальні перед Президентом й, водночас, підзвітні та підконтрольні кабінету, не забезпечує ефективного державного управління та контролю над регіонами через МДА. До того ж подвійна підпорядкованість облдержадміністрацій не дозволяє чітко визначити та зрозуміти за яке рішення той чи інший державний орган несе політичну відповідальність.

Процедура формування обласних рад також має суттєві недоліки. По-перше, пропорційна система виборів за закритими списками нівелює вплив місцевого населення на склад регіональних представницьких органів. По-друге, українське виборче законодавство не ставить до кандидатів на виборах вимоги постійного проживання в межах адміністративно-територіальної одиниці, до виборного органу якої кандидат балотується, як і не обмежує кількості місцевих рад, до яких депутат може висувати свою кандидатуру. Як результат – до ради області „А” обираються депутати з області „Б”, при цьому новообрані депутати часто не мають жодного уявлення про місцеві проблеми. Чинне законодавство взагалі уможливорює ситуацію, за якої, наприклад, Київська облрада може бути повністю сформована з представників інших регіонів, які не матимуть жодного уявлення про місцеві проблеми [4, с. 24-26].

Іншим важливий аспект інституціоналізації відносин „центр-регіони” пов'язаний з питанням забезпечення регіонального представництва на загальнонаціональному рівні. Адже досвід державного будівництва у регіонально сегментованих державах свідчить про те, що сепаратизм та іредентизм швидше з'являється там, де у регіонів немає інституціоналізованих каналів доступу до загальнонаціональних центрів влади. Потреба у доступі регіональних спільнот до центрів прийняття державних рішень, які стосуються життя регіонів, ставить перед суспільством і державою завдання вироблення такої внутрішньої політики і легальних формалізованих механізмів політичної участі територій на загальнонаціональному рівні, які б узгоджувались як з інтересами держави, так й з інтересами самих регіонів і сприяли їхньому розвитку.

Вітчизняна політична система характеризується відсутністю інституціональних способів впливу регіонів на вищі органи державної влади, від яких залежить вирішення

більшості актуальних проблем регіональних спільнот. Існуюча система розподілу депутатських місць при формуванні закритих списків політичних партій (блоків партій) позбавляє значну частину територій шансів бути представленими у Верховній Раді. Парламентські вибори 2006 та 2007 років сприяли монополізації влади представниками декількох регіональних еліт. Причина цього як у самій виборчій системі, так і у природі сучасних українських політичних партій, які не стали сполучною ланкою між виборцем, територією та виборним інститутом. Політичні партії України, які мали б з одного боку, пропонувати комплексні стратегії розвитку для всієї держави та дбати про інтеграцію різних сегментів суспільства в рамках єдиного цілого, а з іншого – агрегувати та відстоювати інтереси різних соціальних груп (зокрема територіальних спільнот), із зазначеними функціями не справляються.

Сучасним вітчизняним партіям бракує внутрішньопартійної демократії, вони є або виразниками вузьких корпоративних, групових або фінансових інтересів, або створюються для обслуговування лідера. Окрім цього формальний характер місцевих осередків партій, які мають статус всеукраїнських, несе у собі небезпеку згасання регіональних громадянських ініціатив, здатних перетворюватись у політичні організації, а через них – у політичні рішення. Враховуючи дану обставину, що не всі політичні партії зацікавлені у захисті та вираженні подібних громадянських ініціатив, можна припустити, що дискримінація регіональних інтересів у перспективі призведе до кризових явищ. Криза може бути породжена ситуацією, коли потреби та ініціативи громадянського суспільства не отримують достатньої уваги з боку політичних партій та органів державної влади і не стануть предметом публічної політичної дискусії.

Отже, вітчизняна система відносин державного центру з регіонами свідчить, що одним з найпроблемніших питань стала інституціоналізація – укорінення таких політичних структур, які б забезпечували самовідновлюваний, міцний, чітко налагоджений характер процесу взаємодії держави з субнаціональними територіями й задоволення найважливіших потреб людей. Відсутність в Україні інституціональних каналів зв'язку між територіальними спільнотами і державою на тлі перебільшеного впливу у суспільно-політичному житті неформальних тіньових способів взаємодії регіонів з центром актуалізує необхідність вивчення й розроблення механізмів оптимізації політичних відносин між центром і регіонами.

Існує також невідкладна потреба у розробленні та реалізації нової регіональної політики, яка б передбачила нову ефективну та демократичну систему управління регіонами, могла б забезпечити баланс загальнодержавних інтересів з регіональними та місцевими інтересами і ґрунтувалась на засадах єдності й цілісності державної території, поєднанні централізації і децентралізації публічної влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Боренько Я. Що може регіон? Співвідношення територіальної організації держави і можливостей реалізації регіональних інтересів / Я. Боренько // Часопис „І”. – 2002. – № 23. – С. 121–133.
2. Політика регіональних органів влади: теорія та практика / За ред. В.П.Єлагіна. – Харків, 2004. – 178 с.
3. Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений / Р.Ф. Туровский. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. – 399 с.
4. Чебаненко О. Ефективність політичних партій: проблеми та перспективи / О. Чебаненко, Д. Ковриженко // Часопис Парламент. – 2007. – №1. – С. 4–44.