

ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

За Конституцією носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (ст. 5 Конституції України). Український народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Виключно народові належить право визначати та змінювати конституційний лад в Україні, і це право не може бути узурповане державою чи будь-якими іншими суб'єктами. Мешканці населених пунктів повинні мати можливість самостійно, беручи на себе відповідальність, вирішувати питання організації свого життя, використовуючи форми прямої демократії, через обрані ними органи самоврядування. Обсяг повноважень цих органів повинен визначатися виключно можливостями їхньої реалізації. Лише за таких умов можливе оптимальне поєднання інтересів держави та її громадян. Ці конституційні положення зумовлюють певні вимоги щодо організації та функціонування держави й місцевого самоврядування як інститутів публічної влади в Україні та є необхідними для реалізації головного обов'язку держави – утвердження та забезпечення прав і свобод людини.

Проте низький рівень забезпечення основних прав громадян у нашій країні є свідченням того, що держава не виконує належним чином цього обов'язку, народ так і не став, єдиним джерелом влади, яка постійно ігнорує його думку, а всі наведені конституційні норми залишаються, як і їх більшість для народу України ілюзією. Це пояснюється, з одного боку, недосконалою організацією й неефективним функціонуванням інститутів державної влади та місцевого самоврядування, а з іншого, особливостями політичної свідомості українських громадян.

В уявленнях населення про публічну владу переважають застарілі, сформовані десятиріччями стереотипи з питань організації владних структур. Це підкріплюється повсякденною практикою домінування державної влади при виборі завдань та функцій муніципальної влади, форм та методів їх реалізації,

реформування місцевого самоврядування «згори», а не через участь населення. За існуючої системи державотворення досі живе традиція жорсткого централізованого управління, не вистачає ресурсів, і, відповідно, функціонування виконавчої влади на місцях є не досить динамічним, спостерігаються суперечності між місцевими органами влади. В результаті відбувається відчуження населення та окремої людини від публічної влади, відсутні достатні передумови для соціальної включення громадян у процес вирішення проблем на рівні територіальних громад.

Дедалі більше помітна «реанімація» традиційних, побудованих на родинно-корпоративних засадах форм соціального зв'язку. В українців активна громадянська позиція поступилася патерналістським настроям, тобто перевага надається шуканню заступництва «зверху», громадяни підтримують яскравих, харизматичних лідерів, їх обіцянки, а не їх політичні програми. Більшість партій, в руках яких концентрується значна частини влади, перетворилися на «закриті акціонерні товариства» партійних лідерів та купки олігархів. Розглядаючи політику як товар, вони впливають на формування владних структур, переважно за кольором прапора чи за принципом сімейності або кумівства. Територіальний принцип оформлення політичних сил поза межами публічного обговорення на загальнонаціональному рівні провокує до підміни національних інтересів територіально-корпоративними. Через неоднорідність народного волевиявлення створюється можливість його викривленого вираження інститутами публічної влади. Все це є благодатною підставою для проведення політики в інтересах вітчизняного істеблішменту, замороження олігархічного порядку в державі та небезпека повернення до авторитарних способів керування й відновлення авторитарного політичного режиму.

Реальний вплив на владу з боку громадських організацій не достатньо активний, оскільки влада вибрала модель поведінки «собака гавкає, караван іде». Характерно, що вплинути на дії влади на загальнонаціональному рівні можна більш ефективно, ніж на місцевому, тому що на місцевому рівні все більш контролюване. Адже два потужні механізми – ЗМІ та міжнародні

організації – на місцевому рівні не задіяні, загальнонаціональні ЗМІ про місцеві проблеми не пишуть. Проте ані ЗМІ, ані міжнародні організації не проявляють помітної активності в цьому напрямку.

Серйозною проблемою залишається те, що українці, в цілому, все ще досить низько оцінюють ефективність інститутів громадянського суспільства (про, що можна судити за рівнем довіри громадян до них та участю в їх діяльності) та недостатньо уявляють можливості їх реального застосування. На жаль, люди мають слабе уявлення про дії громадських організацій у розвинених демократіях. А цей досвід потрібно поширювати як певну модель. Скажімо, хто може краще захистити права інвалідів або багатодітних матерів – бюрократи чи організації самих інвалідів або багатодітних? У розвинених країнах публічна влада передає ці функції громадським організаціям: проводить тендери і передає їм гроші для розподілу на ці потреби. Державне фінансування громадських організацій у країнах Центральної Європи становить 30-40 %, а в більшості країн Західної Європи державне фінансування є основним джерелом надходжень громадських організацій. В той же час, в Україні все ще діє неефективна структура фінансування громадських організацій, в якій частка, «пожертв» приватних вітчизняних та іноземних донорів становить 73%, а фінансування з боку держави – лише 2%¹. До того ж, на думку експертів, більшість зареєстрованих в Україні організацій існують лише формально, або функціонують епізодично.

Одним із способів вирішення проблем організації публічної влади є децентралізація – передача певної частини повноважень органам, які не є підпорядкованими центральній владі, а обираються чи створюються громадою. З огляду на це потребує вдосконалення та приведення у відповідність з Конституцією України правове регулювання цих проблем.

¹ Вінніков О. Фінансування організацій громадянського суспільства (ОГС) в Україні // Пріоритети розвитку громадянського суспільства України / М. Лациба, О. Вінніков, Л. Сідельнік, Д. Український. – К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2008. – С. 46.

Насамперед це стосується розвитку місцевого самоврядування, стратегічного планування, і особливо бюджетної політики держави.

Нинішня публічна адміністрація в Україні відзначається недостатньою спроможністю ініціювати та впроваджувати реформи, надмірною централізацією, закритістю від суспільства, високим рівнем корупції. Консервативно налаштовані політики обстоюють систему сильної влади, здатної контролювати економічні реформи та перерозподіл власності, забувши про громадянське суспільство та ліберальні цінності та перешкоджаючи будь-яким процесам модернізації політичної системи країни. Процедури формування державної політики майже не пов'язані з бюджетним процесом та зовсім ігнорують консультації з громадськістю. Конституційне закріплення принципу поділу влади на сучасних теоретико-правових засадах не доповнюється юридичним формулюванням принципу взаємодії «гілок» влади, що не дає змоги забезпечити єдність державної влади, її реалізацію в інтересах народу. Основними причинами такого стану залишаються: не вирішена проблема розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; нераціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні; неефективна організація виконавчої влади на рівні району та області; незахищеність особи у відносинах з публічною адміністрацією; дисбаланс в правовій системі; відсутність належного рівня ресурсного забезпечення місцевого самоврядування (його матеріальної і фінансової основ) та невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування; законодавчо незабезпечені права громади управляти комунальною власністю; невизначеною залишається територіальна основа місцевого самоврядування тощо.

Очевидно, що функціонування публічної влади в Україні потребує комплексного реформування відповідно до загальноприйнятих європейських демократичних цінностей, принципів, зокрема децентралізації, деконцентрації, дерегулювання і субсидіарності. Принциповою теоретичною передумовою вирішення проблеми організації функціонування публічної влади в Україні

буде сприяння розвитку місцевого самоврядування на основі передання максимально можливого обсягу публічних завдань органам місцевого самоврядування та чіткого функціонального розмежування їх повноважень з повноваженнями виконавчої влади через механізм реалізації інтересів людини. Слід зауважити, що реформаційні перетворення публічної влади не повинні бути самоціллю. Її реорганізація має стати виконанням суспільного замовлення на ефективні, відповідальні та відкриті інститути виконавчої влади та місцевого самоврядування, а відтак і на належне врядування. Вирішення проблеми функціонування публічної влади в Україні має відбуватися крізь призму національних інтересів та інтересів кожної конкретної людини. Вона має стати не політичним кроком, а відповіддю на реальні очікування громадян.