

Конфлікт вертикального з горизонтальним

Губернатор є не керівником виконавчої влади в регіоні, а напівприватним маклером, який намагається зв'язати всі державні, суспільні та приватні інтереси в ланцюг сумнівних бартерних послуг в ім'я Української держави

Юрій СПЕКТОР, правознавець

Після гучного провалу з бліцкригом так званої «широкої» коаліції надважкі політичні фігури перейшли до позиційної окопної війни, час від часу «перестрілюючись» кулеметними чергами емоційних звинувачень на адресу одне одного з екранів центральних каналів телебачення.

Дуже швидко як сторона президента, так і сторона прем'єра збагнули, що подальше ведення політичних бойових дій неможливе без залучення додаткових адміністративно-бюрократичних резервів. А якщо мати на увазі майбутні президентські вибори, то єдиним політично нейтральним ресурсом, який фактично здійснює поточне керівництво державою і забезпечує життєдіяльність усієї соціально-економічної інфраструктури, є гвардійський взвод губернаторів.

Реальний та неупереджений аналіз соціально-економічної ситуації в Україні свідчить про те, що вищі органи державної влади на Печерських пагорбах давно кинули державу напризволяще.

За всієї поваги до президента, прем'єра, парламенту, центральних міністерств та відомств, сувора правда життя полягає в тому, що чинний президент повністю абстрагувався від поточних проблем суспільства і більше переймається філософією уявних конституційних проєктів, які скоріше за все ніколи не будуть втілені в життя. Прем'єр-міністр так часто практикує всілякі прес-конференції, брифінги та телезвернення, не виходячи з власного кабінету, що подеколи здається, що про життя на сусідній вулиці, поруч із будів-

лею Кабміну, вона може довідатися так само хіба що за допомогою телевізійних новин чи з Інтернету. Парламент справді почав діяти – у тому сенсі, що кількість позитивних голосувань почала потроху зростати, але це поки що працює на збільшення стосу бюрократичної макулатури й жодним чином не впливає на реальне життя.

ВІРТУАЛЬНЕ І РЕАЛЬНЕ

З формального юридичного погляду, голови облдержадміністрацій, або так звані губернатори, згідно з Конституцією є відповідальними за все, що відбувається в державі. Відповідно до ст. 119 Основного Закону, саме вони відповідають за виконання Конституції та законів, актів президента, Кабінету Міністрів, інших органів виконавчої влади. Саме вони мають звітувати в кінцевому підсумку за стан законності

Із «Єдиного центру» вийшли губернатори Житомирської, Дніпропетровської та Херсонської областей, а також перший заступник голови Черкаської ОДА, мотивуючи незгодою з позицією экс-глави Секретаріату Президента України Віктором Балогою

і правопорядку, додержання прав і свобод громадян, соціально-економічний стан, підготовку та виконання місцевих бюджетів і реалізацію інших, у тому числі делегованих відповідними радами, владних повноважень.

Лише цей стислий перелік конституційних обов'язків з усією очевидністю свідчить про те, що загін губернаторів –

то і є державна влада у її сукупності. В Україні не існує жодних територій центрального підпорядкування, хіба що йдеться про військову базу. Будь-яка місцевість безпосередньо належить до відання конкретного губернатора, голів міст Києва та Севастополя, уряду Автономної Республіки Крим. У цій моделі губернатори, по суті, відповідають за все, а президент та голова уряду – лише за порядок у приміщенні власної резиденції під час проведення чергового зібрання під об'єктивами телекамер.

Величезний обсяг обов'язків та відповідальності, який покладено на місцеві державні адміністрації, жодним чином не збалансовано наділенням необхідними правами та повноваженнями приймати самостійні дієві рішення.

Уся структура виконавчої влади в Україні складається з вертикально інтегрованих ланок міністерств та інших

центральных органів виконавчої влади, де районний відділ підпорядковується адміністративно та кадрово відповідному обласному управлінню, а останнє, у свою чергу, безпосередньо залежить від київського центрального офісу свого відомства. Всі ці ланки теоретично існують майже незалежно одна від одної і спільно перетинаються лише на трьох рівнях: у Києві – на засіданні уряду, в обласному центрі –

під час наради у губернатора та на районному рівні – у кабінеті місцевого районного керманіча.

При цьому, якщо прем'єр-міністр є формальним начальником щодо всіх міністрів та голів центральних органів виконавчої влади і це реалізовано, зокрема, у можливості безпосереднього звільнення за рішенням уряду або



шляхом внесення відповідного подання на розгляд Верховної Ради, то на рівні області чи району регіональні очільники міністерських підрозділів мають хіба що демонструвати повагу до голови обласної чи районної адміністрації. З формальної точки зору жодного впливу на своїх «підлеглих» з боку керівників обласних управлінь міністерств та відомств губернаторів не існує. Тобто немає тих горизонтальних владних зв'язків, які необхідні для організації дієвої роботи на місцях.

КАР'ЄРНИЙ ЗЛЕТ

Варто зазначити, що такий підхід є «надбанням» радянської бюрократичної школи, яка жорстоко боролася проти будь-яких проявів налагодження горизонтальних зв'язків. Центр завжди побоювався, що від горизонтальних зв'язків до проявів сепаратизму – лише один крок.

Уявімо собі майже типову ситуацію на прикладі Дніпропетровської області, губернатором якої є Віктор Бондар. Цей молодий висуванець, який до цього часу не мав досвіду керівництва не те що областю, а й навіть районом, у свої тридцять з чимось років був призначений у відповідальний промисловий регіон унаслідок дрібної бюрократичної інтриги та застарілого конфлікту між колишніми губернаторами Миколою Швецем та Володимиром Яцубою, які, відповідно, уособлювали табори помаранчевих та біло-блакитних політичних сил області. І тому цей губернатор-чужинець, який не спирається на місцеву еліту, своїм стрімким кар'єрним злетом має завдячувати хіба що колишньому керівникові Секретаріату Президента Віктору Балозі, який вирішив дати шанс молодому однопартійцю.

Тож не важко зрозуміти рівень авторитету, що його має в очах місцевої громадськості нав'язана їм згори кандидатура. Тепер уявіть собі, як із таким політичним багажем керувати соціально-економічним розвитком регіону, що є одним із головних донорів державної скарбниці.

Звісно, губернатор постійно проводить ті чи інші наради, на які збираються керівники всіх державних органів обласної ланки, але чи має він

➤ справжній важелі впливу на виконавчу владу в межах своєї області? Чи може він звільнити прокурора області, головного мільйонера, податківця, керівника обласного державного казначейства чи Пенсійного фонду, оголосити їм догану чи дати наказ? Відповідь є очевидною – ні, не може, але відповідати перед урядом за стан законності і правопорядку, на який не має жодного впливу, – буде.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ГУБЕРНАТОРА

Усі наведені в цьому прикладі місцеві керівники різних державних органів «поважають» власного губернатора, але – тільки за посадою. Вони зобов'язані розглядати його письмові вказівки і приймати за їхніми наслідками відповідні рішення або надавати відповідь, але, за великим рахунком, усі губернаторські розпорядження мають лише рекомендаційний характер.

З огляду на такий характер взаємовідносин, губернаторові доводиться налагоджувати неофіційні горизонтальні зв'язки за допомогою врахування осо-

бистих та бізнесових інтересів інших державних чиновників. Фактично йдеться про корупційну модель функціонування державної влади на регіональному рівні за принципом «я – тобі, ти – мені». Одному треба виділити земельну ділянку, іншому потрібен дозвіл на ведення будівельних робіт, третій буде новий термінал аеропорту, маючи при цьому на увазі бізнесові інтереси на центральному ринку обласного центру. У свою чергу, міліція та прокуратура ловлять злочинців, але не мають достатнього житлового фонду для власних співро-

Досі в Україні вакантними залишаються 80 посад голів районних державних адміністрацій, 66 посад перших заступників голів РДА та 196 посад заступників голів РДА

бітників, якомусь відділенню Пенсійного фонду чи податкової потрібно зробити ремонт офісного приміщення тощо.

У цій системі координат губернатор є не керівником усієї виконавчої влади в регіоні, а таким собі напівприватним

чорним маклером, який на зразок радянських маклерів з обміну квартир намагається зв'язати всі державні, суспільні та приватні інтереси в довжелезний ланцюг сумнівних бартерних послуг в ім'я Української держави.

Абсолютно аналогічні процеси відбуваються в більшості областей нашої держави, де час від часу головам обласних державних «маклерських» адміністрацій не вдається позитивно вирішити корупційне рівняння з багатьма невідомими, і тоді ми стаємо свідками гучних політичних скандалів та витоків брудного компромату.

Виходом із цього замкненого кола може стати лише докорінна реформа конституційної моделі розподілу повноважень та відповідальності між центром і регіонами в бік перенесення важелів впливу до обласних виконкомів і, можливо, запровадження окремих елементів федеративного устрою щодо надання самим регіонам вирішального голосу при формуванні місцевої влади та заохочення їх до більшої самостійності в питаннях економічного та податкового законодавства.

