

І.Й. Магновський
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри загальноправових та гуманітарних дисциплін,
Івано-Франківський юридичний інститут
Національного університету «Одеська юридична академія»

Децентралізація публічної влади як складова розвитку правової держави в Україні

У статті в теоретико-правовому аспекті висвітлено децентралізований напрям щодо організації публічної влади як запоруки розвитку правової держави в Україні. Охарактеризовано розуміння та визначено внутрішню структуру процесу децентралізації публічної влади. Зосереджено увагу на новітніх підходах проведення процесу децентралізації публічної влади відповідно до вимог сьогодення, що призведе до її ефективності та продуктивної дієвості у задоволенні потреб громадян країни. Проаналізовано механізми збереження балансу публічної влади у процесі її децентралізації в унітарній державі. Визначено та розкрито об'єкти, передумови і спеціальні принципи децентралізації публічної влади. Означено систему гарантій ефективної діяльності елементів організації публічної влади як за вертикаллю, так і горизонталлю, серед яких є система «стримувань і противаг», нормативні, організаційні, фінансові. Обґрунтовано, що забезпечення децентралізації публічної влади в Україні призведе до своєрідного механізму продуктивного упорядкування суспільних відносин, для задоволення інтересів населення країни.

Ключові слова: децентралізація, оптимізація, публічна влада, правова держава, місцеве самоврядування.

И.И. Магновский
доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры общеправовых и гуманитарных дисциплин,
Ивано-Франковский юридический институт
Национального университета «Одесская юридическая академия»

Децентрализация публичной власти как составляющая развития правового государства в Украине

В статье в теоретико-правовом аспекте освещено децентрализованное направление по организации публичной власти как залог развития правового государства в Украине. Охарактеризовано понимание и определена внутренняя структура процесса децентрализации публичной власти. Сосредоточено внимание на новых подходах проведения процесса децентрализации публичной власти в соответствии с требованиями настоящего времени, который приведёт к её эффективности и продуктивной действенности в удовлетворении потребностей граждан страны. Проанализированы механизмы сохранения баланса публичной власти в процессе её децентрализации в унитарном государстве. Определены и раскрыты объекты, предпосылки и специальные принципы децентрализации публичной власти. Отмечено систему гарантий эффективной деятельности элементов организации публичной власти как по вертикали, так и горизонтали, среди которых система «сдержек и противовесов», нормативные, организационные, финансовые. Обосновано, что обеспечение децентрализации публичной власти в Украине приведёт к своеобразному механизму продуктивного упорядочения общественных отношений, для удовлетворения интересов населения страны.

Ключевые слова: децентрализация, оптимизация, публичная власть, правовое государство, местное самоуправление.

I. Mahnovskyi

Doctor of Law, Associate Professor

Professor of the department of general law subjects and humanities

Ivano-Frankivsk Law Institute of the National University

«Odessa Law Academy»

The decentralization of public authority as part of development of legal state in Ukraine

In the article in the theoretical and legal aspects highlighted decentralized direction for the organization of public authority as a guarantee of the development of law in Ukraine. Characterized understanding and defined internal structure of the process of decentralization of public power. Concentrate the emphasis on innovative approaches of realization decentralization of public power with nowadays requirements that will make productive efficiency and effectiveness in meeting the needs of citizens. Analyzed the saving mechanisms to maintain the balance of public authorities in the process of decentralization in a unitary state. Determined and disclosed objects, preconditions (social, economic, political) and special principles of decentralization of public power (subsidiarity, specialization, cooperation, «ultra vires»). Determined the content of the socialized aspect of decentralization of public power, which is the harmonization of social life, prevention nascence in society social contradictions and conflicts, the reasons of which, in particular, are inconsistencies in the economic and social development of the various regions of the state. Based on the experience of nation-building in countries with developed democratic fret shown that one of the basic conditions for the existence and functioning of such countries is a guarantees system of effective operation of organization public power elements both vertically and horizontally, including a system of “checks and balances”, regulatory, institutional, financial. Proved that providing decentralization of public power in Ukraine will lead to a kind of mechanism for organizing productive social relations that would meet modern trends of national resistance state, the international standards in this area and as a whole to meet the needs and interests of its own population.

Keywords: decentralization, optimization, public authorities, legal state, and local governments.

Постановка проблеми

Правовий розвиток та зміцнення української державності, її включення в європейські та світові інтеграційні процеси нерозривно пов'язані з організацією публічної влади, яка відповідала б сучасним тенденціям, національній стійкості країни та міжнародним стандартам у цій сфері.

Організація оптимізації публічної влади є одним із найскладніших завдань, оскільки вплив таких процесів, як інформатизація, регіоналізація, а також геополітика, котрі відбуваються сьогодні на теренах Європейського Союзу, невід'ємною частиною якого має стати й Україна, надають особливої гостроти проблемі суспільного значення такому явищу, як влада, а

саме – її децентралізації, зорієнтованої на максимальну наближеність до споживача публічних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Означеній проблемі тією чи іншою мірою присвятили свої доробки такі дослідники: О.В. Батанов, О.Д. Василик, В.О. Кампо, М.І. Козюбра, Р.А. Колишко, О.В. Корпань, В.І. Кравченко, П.Ф. Мартиненко, М.О. Пухтинський, Н.І. Руда, Т.І. Тараконич, В.М. Хонін, В.М. Шаповал та інші, напрацювання яких містить корисний за обсягом фактичний матеріал та спонукає до подальших досліджень шляхів реформування публічної влади крізь призму її

децентралізації відповідно до вимог сьогодення.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Існує витребувана часом нагальна потреба в новітніх підходах проведення процесу децентралізації публічної влади, що має призвести до її ефективності та продуктивної дієвості, тим самим породжуючи актуальність та необхідність вирішення даної проблематики.

Формулювання цілей статті

Метою статті є висвітлення у теоретико-правовому аспекті децентралізованого підходу щодо організації публічної влади як запоруки розвитку правової держави в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження

Механізм влади має складну, ієрархічну структуру, в якій формальним первинним «суб'єктом» і джерелом влади виступає народ, який передає владні функції своєму офіційному представнику – державі. Держава, своєю чергою, розподіляє повноваження серед «носіїв» за «горизонталлю» (законодавча, виконавча і судова галузі влади) і «вертикаллю» (центральні, регіональні і місцеві органи влади) для того, щоб керувати населенням країни («об'єкт» володарювання) від імені всього суспільства («суб'єкт» володарювання) [1, с. 75].

Нові тенденції у державному будівництві країни, становлення інститутів громадянського суспільства, оптимізація системи державного управління обумовлюють нові умови реалізації ідеї деполітизації державної влади, зокрема через її децентралізацію по вертикалі [2, с. 100].

Соціальні умови існування, механізми управління та владного впливу зазнають постійної трансформації. Але часто процес державного управління не є гармонізованим з розвитком суспільства, в чому можна погодитися з М.І. Матузовим, який окремо наголошує на «консервативності та природній негнучкості державного управління...» [3, с. 34].

Ідея децентралізації публічної влади за умови збереження ідей правової держави обумовлює появу нової концепції державно-владного розвитку. Окремі сучасні дослідники, зважаючи, зокрема, на певні тенденції у державному розвитку, наголошують на появі та становленні нової системи організації публічної влади, яка проявляється у назві «сервісна держава» [4, с. 34]. Інші дослідники схилиються до назви «суспільно-орієнтована держава» [5, с. 40].

Децентралізація публічної влади деякими вченими (наприклад, Д. Елазаром) розглядається як процес переходу від централізованої унітарної до федеральної держави, оскільки сьогодні чимало з аспектів федералізму використовується як засіб покращення відносин між соціальними недержавними структурами, об'єднанням держав та їхніх територій у єдине гармонійне суспільство [6, с. 22].

Іншим є підхід до децентралізації у контексті оптимізації діяльності суто виконавчої влади. Так, наприклад, А. Лоутон зазначає, що «децентралізованою є така форма організації публічної влади, завдяки якій влада в своїй діяльності у сфері безпосередніх контактів громадянами використовує принцип субсидіарності, що, зокрема, передбачає перерозподіл владного навантаження з центрального рівня державного управління на місцевий» [7, с. 44].

Юридична енциклопедія України зазначає, що децентралізація є процесом розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру. Децентралізація, як правило, здійснюється цілеспрямовано з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціональної ваги, а також втілення у життя специфічних регіонально-локальних програм. Децентралізація демократична передбачає створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, коли місцеві справи вирішуються не представниками центрального уряду, а особами, обраними населенням [8, с. 168].

Соціальною передумовою децентралізації виступає розуміння суспільством необхідності процесу оптимізації системи публічної влади, яке втілюється шляхом численних законодавчих та інших нормативних актів, що розрізнено приймаються компетентними органами. На виділенні та розгляді соціального аспекту децентралізації публічної влади наполягали французькі дослідники (Р. Давуа, Ж. Шарль), які аналізували перебіг впровадження відповідних процесів з початку проведення адміністративної реформи 1982 року. Виявилося, що протягом 10 років, які передували офіційному початку останньої адміністративної реформи у Франції, було прийнято більше 100 різного плану нормативних актів, котрі тією чи іншою мірою торкалися питань оптимізації організації публічної влади. Серед питань, яких торкалися найчастіше, були розподіл компетенції між регіонами та департаментами, компетенція префектів та супрефектів, питання «заморських територій» тощо [9, с. 45].

Економічна передумова децентралізації передбачає існування механізмів, схем ринкової економіки, які трансформуються та пристосовуються до умов економіки перехідного періоду країни, що використовує застарілі методи в системі управління економічним розвитком. Зайва централізація управління економікою будь-якої країни знижує її ефективність, здатність пристосуватися до бурхливих економічних тенденцій розвитку ринкової економіки.

Політична передумова децентралізації публічної влади являє собою стійке бажання реалізувати започаткований процес децентралізації, що підкріплюється, з одного боку, соціальною та економічною необхідністю децентралізації, з іншого – вимогами (формальними чи неформальними) світового співтовариства, яке вже і в міжнародному, і внутрішньому спілкуванні має «говорити однією мовою – мовою ефективно керованих регіонів» [10, с. 30].

Зміст соціумного аспекту децентралізації публічної влади полягає у гармонізації суспільного життя, запобіганні виникненню у суспільстві соціальних протиріч та конфліктів, причини яких, зокрема, поля-

гають у невідповідності економічного та соціального розвитку різних регіонів держави. Децентралізація публічної влади, як свідчить аналіз запровадження аналогічних процесів в країнах Європейського Союзу, часто пов'язується з певними соціальними тенденціями розвитку суспільства. Найбільш загальними і принциповими тенденціями цього явища є демократизація внутрішньодержавних відносин, підвищення відповідальності державної влади пропорційне збільшенню обсягу її відповідальності та функцій [11, с. 67].

Під час процесу децентралізації публічної влади реалізується декілька спеціальних принципів, котрі відображають внутрішній зміст і природу децентралізації як державницького явища, спрямованого на оптимізацію системи публічної влади. Серед них визначають принципи субсидіарності (про який частково наголошувалось вище), спеціалізації та кооперації. Сутністю принципу субсидіарності є визнання ідеї самоврядування складових частин держави як основи розподілу публічної влади між центром та її адміністративно-територіальними складовими. Розподіл державних повноважень згідно з принципом субсидіарності передбачає точну адекватність компетенції того чи іншого рівня державного управління його законодавчому закріпленню. Компетенція своєю чергою розподіляється таким чином, щоб проблеми, за умов додержання права та ліміту компетенції, переважно вирішувалися на тому рівні, на якому вони з'являються. Центральна влада втручається тільки тоді, коли проблема виходить за межі повноважень адміністративно-територіальних складових держави. Такий розподіл має бути закріпленим або конституційно, або іншим шляхом, але принципово важливим є ступень обов'язковості цього розподілу, який є гарантією оптимізації публічної влади. В аналізі застосування цього принципу, який було дано А. Токвілем, зазначалося, що за часів формування федеративного устрою перед США постало завдання розподілити державну владу між федерацією та штатами таким чином, щоб штати, об'єднані в союз, зберегли своє

самоврядування у всьому тому, що торкається їхнього внутрішнього добробуту, але одночасно союз мав не втратити своєї цілісності, задовольняючи загальнонаціональні потреби. За думкою А. Токвіля, існують об'єкти управління, які відносяться до компетенції нації в цілому (військові справи, фінанси, зовнішня політика), провінційні за своєю природою і тому такі, що краще за все вирішуються на місцях (місцевий бюджет, культура, здоров'я людини) та змішані, які є національними, оскільки торкаються всіх людей, що складають націю, у той же час будучи провінційними по суті, оскільки немає потреби, щоб вся нація про них турбувалася (громадянські та політичні права мешканців США) [12, с. 80].

Принцип спеціалізації передбачає чіткий розподіл виробництва товарів та послуг між адміністративно-територіальними складовими держави в залежності від природних ресурсів, економічного, виробничого потенціалу відповідної складової.

Принцип кооперації, по-перше, передбачає налагодження стійких (у випадку необхідності формалізованих) відносин між адміністративно-територіальними складовими держави в частині виробництва товарів та послуг, економічного, соціального, культурного співробітництва тощо. По-друге, цей принцип передбачає кооперацію різних рівнів публічної влади для виконання спільних завдань. Засобами реалізації цього принципу виступають делегування повноважень та пряме доручення (замовлення) вищого рівня публічної влади з адекватним фінансуванням витрат на реалізацію доручення [6, с. 110].

Основними рисами процесу децентралізації публічної влади є використання принципу «*ultra vires*», що передбачає реалізацію органами, котрі відносяться до відповідного рівня організації публічної влади, тих повноважень, які не реалізуються іншими рівнями [13, с. 11]. Одним із головних завдань при дотриманні цього принципу є не порушення балансу реалізації владних повноважень всередині держави.

На необхідності збереження балансу публічної влади під час її трансформації

вперше звернув увагу Д. Елазар, який у своїх працях наполягав на «не втраті ефективності влади федерації під час наділення штатів автономією» [6, с. 256]. Належна якість здійснення кожним із рівнів своїх повноважень є запорукою гармонізованого й ефективного механізму існування публічної влади у державі.

Р.А. Колишко вказує, що першим етапом децентралізації є доктринальне рознесення владних повноважень по вертикальних рівнях публічної влади з одночасним встановленням обсягів компетенції, який складається з двох фаз: 1) формального визначення; 2) безпосередньо встановлення переліку повноважень та їх обсягу за кожним рівнем публічної влади. Другим етапом є законодавче закріплення результатів першого етапу. Першою фазою етапу нормативного закріплення є внесення змін та доповнень до існуючих законів, розробка нових законодавчих актів, другою – закріплення процесів децентралізації публічної влади на конституційному рівні, третьою – приведення у відповідність із Конституцією та відповідними законами всієї сукупності підзаконних актів. Третій етап децентралізації публічної влади – налагодження механізму контролю за належним здійсненням процесу децентралізації. Він має дві фази: встановлення конституційного контролю та розширення юрисдикції судів загальної юрисдикції із введенням системи адміністративної юстиції включно [14, с. 8].

Хорватський дослідник проблем розвитку й існування інституту місцевого самоврядування та ефективної взаємодії рівнів організації публічної влади В. Поп на основі аналізу правових доктрин багатьох країн із розвинутим інститутом місцевого самоврядування (країн-членів Європейського Союзу) зміг виділити декілька умов оптимального функціонування місцевого рівня публічної влади держави, зокрема безпосередньо «обставини державницького, організаційного, правового та матеріального характеру, що сприяють ефективному розвитку зазначеного інституту в якості нижчого рівня організації публічної влади» [15, с. 351].

А тому, враховуючи думку В. Попа, до таких умов доцільно віднести наступні: а) конституційне закріплення основ діяльності місцевого самоврядування; б) розмежування владних відносин між організацією виконавчої влади нижчого рівня та органами місцевого самоврядування; в) правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; г) організація ефективного контролю за діяльністю органів місцевого рівня публічної влади, а також захист їхніх інтересів; ґ) підзвітності та підконтрольності посадових осіб органів місцевого самоврядування територіальній громаді; д) розвиток інститутів правової держави та громадянського суспільства.

Досвід державного будівництва країн із розвинутим демократичним ладом свідчить, що однією з основних умов існування та функціонування таких держав є система гарантій ефективної діяльності всіх елементів організації публічної влади як за вертикаллю, так і горизонталлю.

Найважливішим комплексом даних гарантій є система «стримувань і противаг», яка є одним із варіантів належної організації публічної влади. Відомо, що зазначена система найбільш є пристосованою до горизонтальної системи організації публічної влади, тобто за умови запровадження такої системи «кожна гілка влади просто зобов'язана наглядати за іншою, щоб не бути знищеною у процесі війни, що називається життям» [12, с. 75].

До таких гарантій можна віднести нормативні та організаційні, до яких також відносяться і фінансові в якості «окремого, але дуже важливого компонента». До нормативних гарантій відносяться: а) обов'язкове законодавче закріплення основних повноважень та відповідної компетенції за кожним рівнем вертикальної структури федерації; б) ускладнена процедура внесення змін до обсягів компетенції кожного з рівнів; в) усунення дублювання повноважень структурних компонентів кожного з вертикальних рівнів організації публічної влади шляхом відповідного «нормативного рознесення» повноважень. До організаційних гарантій Д. Елазар від-

носив: а) систему адміністративної юстиції з виділенням окремих судів з розгляду звернень як фізичних осіб, так і структурних компонентів вертикальної організації публічної влади, з можливістю оскарження рішень таких судів у вищій судовій інстанції; б) систему кадрового забезпечення всіх структурних компонентів вертикальної організації публічної влади; в) систему фінансового контролю (як шляхом превентивного контролю, так і шляхом аналізу відповідної фінансової звітності); ґ) можливість надання платних послуг окремими структурними компонентами вертикальної організації публічної влади у чітко закріплених законом рамках [6, с. 336-340].

Крім безпосередньо владного напрямку децентралізації публічної влади в Україні, невід'ємною складовою загального процесу є напрям територіальної децентралізації. Територіальна децентралізація є, передусім, одним із демократичних шляхів оптимізації публічної влади: місцеве самоврядування через відповідну організацію населення дає можливість громадянам брати участь в управлінні державними справами. Своєю чергою, феномен демократичної децентралізації, виходячи за межі державно-управлінських відносин, зачіпає правовий порядок держави і тому відображений у Конституції «як правовому статуті публічної влади» [16, с.17].

На думку О.Ю. Тодики, важливо, щоб держава була зацікавлена у громадянській активності, а громадянське суспільство розуміло роль держави як особливого інструмента в механізмі свого функціонування та розвитку [17, с. 44].

Висновки

Таким чином, питання децентралізації публічної влади, як запоруки її демократизму і забезпечення в такій державі народовладдя, має комплексний та багатоаспектний характер, а її утвердження призведе до своєрідного механізму продуктивного упорядкування суспільних відносин на засадах верховенства права та інституціональному забезпеченні відповідного балансу в суспільстві для задоволення інтересів населення країни.

Література

1. Чиркин В.Е. Разделение властей: социальные и юридические аспекты / В.Е. Чиркин // Советское государство и право. – 1990. – № 8. – С. 12-17.
2. Тоффлер Ф. Футуризм / Ф. Тоффлер. – СПб. – ИНФРА. – 1997. – 346 с.
3. Теория государства и права. Курс лекций (под редакцией д.ю.н. Н.И. Матузова и д.ю.н. А.В. Малько). – М. – ЮРИСТЪ. – 1997. – 451 с.
4. Дайси А. В. Основы государственного права Англии / А.В. Дайси. – М. – Типография тов-ва И.Д. Сытина. – 1907. – 276 с.
5. Карпен У. Государственное управление в правовом государстве: организация сервиса для граждан / У. Карпен. – М. – Российская академия управления. – 1993. – 403 с.
6. Elazar Daniel J. Federalism and the way to peace / J. Elazar Daniel. – Ontario, Canada. – Institute of intergovernmental Relations, Queen's University Kingston. – 1994. – 589 p.
7. Lawton A., and Rose A.G. Organisation and Management in the Public Administration / A. Lawton, and A.G. Rose. – London. – Pitman. – 1991. – 167 p.
8. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», Т. 2: Д-Й. – 1999. – 744 с.
9. Аболин О.Ю. Всемирный и европейский федерализм. Вероятные перспективы / О.Ю. Аболин // Политические исследования. – 1994. – № 5. – С. 42-49.
10. Пернталер П. Проблемы федеративных отношений в Австрии / П. Пернталер // Государство и право. – 1994. – № 3. – С. 25-34.
11. Чиркин В.Е. Современный федерализм: сравнительный анализ / В.Е. Чиркин. – М. – ИНИОН РАН. – 1995. – 345 с.
12. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке. Пер. с франц. / Предисл. Гарольда Дж. Ласки. – М. : Прогресс, – 1992. – 554 с.
13. Принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування (за ред. канд. юрид. наук, доцента Кравченка В.В.) – К. – Видавництво Ради Європи. – 2000. – 92 с.
14. Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 – «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Р.А. Колишко ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К, 2013. – 19 с.
15. Децентрализация: эксперименты и реформы. Под ред. Т. Хорвата. – Будапешт. – OCI/LGI. – 2000. – 484 с.
16. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. [Монографія] / Кол. авт.; Відпов. ред. – проф. Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ при Президенті України, 1997. – 398 с.
17. Тодика О. Концепція «відкритої держави»: проблеми здійснення народовладдя / О. Тодика // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2006. – № 2 (45). – С. 43-51.