

УДК 321.015

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ОСНОВНІ ПІДХОДИ**Кулішенко Т. Ю., к. політ. н., викладач кафедри ЮНЕСКО «Філософія людського спілкування» та соціально-гуманітарних дисциплін Харківського національного технічного університету сільського господарства імені Петра Василенка (Україна)****Кулішенко Т. Ю. Децентралізація державної влади: основні підходи.**

Визначено дві основні концепції взаємовідносин державної влади та місцевого самоврядування як різновидів публічної влади та права місцевих громад на здійснення владних повноважень. Згідно першої, громади історично є більш ранніми суб'єктами публічної влади, ніж нація, яка була створена на основі їх об'єднання. Тому місцеве самоврядування має таке ж саме право на владу на своїй території, як і держава. Згідно другої концепції, громади отримують свої владні повноваження від нації, тому місцеве самоврядування є хоча й автономним, однак у політичному відношенні похідним від державної влади. Відповідно, бачення владних прав місцевого самоврядування обмежується лише правом на прийняття рішень щодо забезпечення життєдіяльності на даній території.

Ключові слова: децентралізація, самоврядування, розподіл влади.**Кулишенко Т. Ю. Децентрализация государственной власти: основные подходы.**

Определены две основные концепции взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления как разновидностей публичной власти и права местных общин на осуществление властных полномочий. Согласно первой, общины являются исторически более ранними субъектами публичной власти, чем нация, которая была создана на основе их объединения. Поэтому местное самоуправление имеет такое же право на власть на своей территории, как и государство. Согласно второй концепции, общины получают свои властные полномочия от нации, поэтому местное самоуправление является хотя и автономным, однако в политическом отношении производным от государственной власти. Соответственно, видение властных прав местного самоуправления ограничивается правом на принятие решений по обеспечению жизнедеятельности на данной территории.

Ключевые слова: децентрализация, самоуправление, распределение власти.**Kulishenko T. Y. Decentralization of power: the main approaches.**

Defined two main concepts of public relations and local self-government as a form of public power and the right of local communities to exercise power. According to the first communities historically earlier subjects of public power than the nation, which was established on the basis of their association. Therefore, the local government has the same right to rule on its territory as a state. Under the second concept, the communities derive their authority from the nation, as local governments are autonomous though, but in political terms derived from public authorities. Accordingly, the vision of government rights of local governments is limited to decisions on life support in the area.

Key words: decentralization, self-distribution of power.

Протягом пострадянського періоду розвитку нашої країни у вітчизняній політичній науці домінувала думка щодо необхідності втілення практик децентралізації в Україні заради виходу на більш високий, європейський рівень державотворення та демократії. Вітчизняні науковці переважно зазначали, що перенесення владної компетенції та ресурсів влади на місцевий рівень надає громадянину більш широку змогу реалізувати своє право на участь у політичній владі. Разом з тим, більш детальний розгляд означеної проблеми показує, що це право обмежене рядом параметрів. Все це потребує більш детального вивчення процесів децентралізації виконавчої влади, їхнього взаємозв'язку з соціально-економічними процесами, що мають місце в конкретному суспільстві у певний проміжок часу.

Теоретичні проблеми взаємовідносини центрального та місцевих рівнів влади у різний час аналізували зарубіжні та українські науковці Е.Арато, В.Бурденюк, О. фон Гірке, Р.Гнейст, М.Драгоманов, С.Махіна, А.Михайловський, Б.Нольде, С.Перебудов, М. Пухтинський, В.Рильська, А.де Токвіль, І.Трофімова, М.Туган-Барановський, І.Франко, І.Шегаєв.

Питання про правові взаємовідносини держави і місцевого самоврядування як різновидів публічної влади почало широко обговорюватися в політико-правознавчій думці з другої половини XIX ст. Відомий французький філософ А.де Токвіль вбачав у самоврядних громадах та асоціаціях громадян механізм реалізації природних прав суспільства на протидію бюрократизму чиновницького управління, яке він співвідносив виключно із державною організацією[1]. Сформульована на основі поглядів А.де Токвіля теорія прав вільної громади поряд із загальноновизнаними трьома гілками державної влади виділяє ще й четверту гілку — так звану муніципальну.

Німецький правознавець О.Гірке ввів у науковий обіг концепцію, згідно якої місцева громада як носій звичаєвого права сформувалася раніше за державу і тому має незалежне від неї джерело владних повноважень[2]. Таким чином, громада була зведена в ранг політичного інституту, рівного державі. Держава, в свою чергу,

тракувалася ним не як суб'єкт влади над суспільством, а як проста федерація громад, тобто лише один із елементів складної суспільної організації.

Однак визначення місцевого самоврядування як рівного державі інституту влади з самого початку викликало конструктивні зауваження з боку дослідників. Перш за все, воно могло стати концептуальною основою виведення суверенітету місцевих громад, їх абсолютної незалежності від державної влади. Тому магістральний напрям досліджень шляхів децентралізації влади пішов не у політичному напрямі, а в напрямі господарської автономії місцевої влади.

Новий етап розвитку теоретичної основи децентралізації владних інститутів розпочався після Другої світової війни, коли широкі соціально-економічні перетворення в країнах Західної Європи привели до створення держави загального добробуту. Розширення комплексу соціальних функцій держави сприяло зацікавленості суспільства у створенні багаторівневої організації як управлінської діяльності, так і самх центрів прийняття публічно-владних рішень. Звідси бере виток практика проголошення органів місцевого самоврядування інструментами надання соціальних послуг поряд із державними органами[3]. Однак при цьому загальновизнаною залишається оцінка ролі самоврядування як елемента громадянського суспільства, який має право на автономне прийняття владних рішень у питаннях, що торкаються місцевих громад, але має бути підконтрольним державному нагляду і діяти в рамках загальнодержавного правового поля[4].

Правовий статус органів влади похідний від цілей організації публічного суб'єкта і невіддільний від нього, а це означає, що свої владні повноваження органи влади отримують не безпосередньо від населення, а від сформованого ним публічного суб'єкта — нації як асоціації політично повноправних громадян держави на загальносуспільному рівні чи територіальній громаді на рівні місцевому[5]. Таким чином, кожен з різновидів публічної влади має власне джерело влади, свій публічний суб'єкт влади і відповідну владну організацію. Так, джерелом державної влади в республіці є народ, публічним суб'єктом влади — нація, а в якості владної організації виступає держава. Джерелом влади місцевого самоврядування виступає місцеве політично повноправне населення, публічним суб'єктом влади — територіальна громада, а формою владної організації є сформований цією громадою територіальний орган місцевого самоврядування[6].

Будучи самостійними видами публічної влади, державна влада і місцеве самоврядування мають ряд принципових відмінностей. У першу чергу це стосується самого предмету їхньої компетенції. Предмет компетенції держави за змістом являє собою перелік питань, переданих від суспільства до держави, з визначенням по кожному з зазначених питань державних повноважень. У політичній науці є загальноприйнятим, що ці питання не можуть бути вирішені інакше, як через застосування державної влади. Щодо предмету компетенції місцевого самоврядування питання не є настільки виясненим. Вважається, що коло питань, підконтрольних органам місцевого самоврядування визначається через надання їм відповідних повноважень державною владою. Таким чином, публічна влада місцевого самоврядування виступає по відношенню до державної влади як вторинна. Однак якщо виходити з концепції погоджувальної характеру виникнення державної влади та формування її повноважень через одержання їх від суспільства, то очевидно, що на рівні місцевого самоврядування владні повноваження також мають первинний характер. Саме суспільство визначає, яку частину владних повноважень передати до системи державної влади, а яку до місцевого самоврядування.

Критерієм розподілу цих повноважень згідно європейської концепції децентралізації виконавчої влади є так званий принцип субсидіарності. Згідно з цим принципом здійснення владних повноважень на центральному рівні є недоцільним, якщо вони можуть реалізовуватися на місцевому рівні. Звідси випливає, що публічна влада має здійснюватися на найближчому до населення рівні, а ієрархія прийняття публічно-владних рішень та публічно-владне забезпечення їх реалізації мають диктуватися рівнем суспільного значення проблем, які потребують публічно-владного втручання. Таким чином, місцеве самоврядування має отримувати ті повноваження, які зможе реалізувати самостійно і з найбільшою ефективністю, порівняно з органами державної влади. Як зазначає вітчизняний дослідник Б.Калиновський, в основі принципу субсидіарності лежить можливість заміщення або доповнення ресурсів одного із суб'єктів влади ресурсами іншого, при цьому цей інший суб'єкт може перебирає на себе функції того, чий ресурси недостатні для їх виконання. Тому необхідно говорити про розподіл владних повноважень у цілому між всіма рівнями публічної влади [7].

Європейська Хартія місцевого самоврядування в ст. 5 вказує, що «повноваження, які надаються органам місцевого самоврядування, як правило, повинні бути повними і виключними»[8], тобто ніхто, крім населення, не вправі вирішувати зазначені питання.

Концепція нового публічного менеджменту передбачає децентралізацію управління за рахунок розширення повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування. Причинами децентралізації дослідники називають: політичні зміни, які дали місцевим громадам право висловлювати і відстоювати свої інтереси; технологічні зміни і глобальну інтеграцію, що змінили уявлення про межі управління та самоврядування; нарешті, труднощі централізованої системи управління і необхідність участі регіональних та місцевих урядів у політичних та економічних процесах[9;10;11].

Основне завдання уряду полягає в тому, щоб надати місцевим громадам можливість самостійно вирішувати свої проблеми і контролювати якість надаваних публічних послуг. Держава передає функції з надання публічних послуг недержавним (комерційним і суспільним) організаціям, залишаючи за собою функції контролю і вироблення загальної стратегії. Вважається, що децентралізація дозволяє забезпечити більшу гнучкість і ефективність управління, а також стимулює конкуренцію між постачальниками послуг, підвищення громадянської та соціальної відповідальності. Ключовим її завданням називається трансформація внутрішніх і зовнішніх взаємин традиційного уряду з метою оптимізації надання послуг, а також розширення участі громадян, громадських і приватних структур

у процесах прийняття соціально значущих рішень[12]. Відповідно до даної концепції управління - це постійна й активна взаємодія держави і недержавного сектору, що забезпечує адаптацію управлінських механізмів в умовах зростаючої складності та динаміки сучасного суспільства, різноманітності соціальних проблем. Основним управлінським завданням залишається визначення конфігурації поєднання участі трьох основних суб'єктів – громадянського суспільства, ринку та держави, що пов'язане із заміною концепції домінування центру та чіткого розподілу повноважень концепцією множинності суб'єктів влади і управління та їх кооперації. Відбувається все більше горизонтальний і вертикальний поділ управлінської діяльності, виробляються більш ефективні форми взаємодії.

Фактично основною характеристикою побудови інституту державної влади є розподіл владних повноважень між різними центрами прийняття державних рішень[13]. Існує всього дві принципові моделі такого розподілу: централізація влади та її децентралізація, яка й має пряме відношення до предмету нашого наукового аналізу.

Зазвичай децентралізація визначається як передання певних завдань і повноважень державної влади з рівня її центральних органів на нижчий рівень; причому функції, що раніше належали центру, переводяться у завдання та повноваження органів як державної влади нижчого рівня, так і місцевого самоврядування. У науковій літературі прийнято виділяти декілька типів децентралізації:

- адміністративна, при якій місцеві органи влади підзвітні центральним влади;
- політична, при якій місцеві органи влади наділені таким обсягом повноважень та відповідальності, який робить їх формально незалежними від держави;
- бюджетна, яка пов'язана з передачею на місця ресурсів, необхідних для здійснення переданої влади і відповідальності;
- ринкова, яка забезпечує передачу функцій державних інститутів приватному сектору, включаючи планування та адміністрування[14].

Щоб уникнути плутанини, дослідники рекомендують використовувати поняття «децентралізація» для характеристики відносин між рівнями публічної влади, але не між публічною владою та економічною або соціальною сферою в цілому [15, р. 311], тобто при деяких нюансах пріоритетним бачиться адміністративно-управлінський підхід. Ряд вітчизняних дослідників взагалі описує децентралізацію державної влади як передачу частини її функцій у сферу недержавного публічного управління. Суб'єктами такого управління називаються або територіальні громади, або професійні об'єднання громадян.

Наприклад, автори дослідження «Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України» Центру політико-правових реформ виділяють такі основні види децентралізації за суб'єктами та сферами впливу:

- територіальна децентралізація – створення органів публічної адміністрації, які здійснюють урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їх ієрархічною системою та підпорядкуванням (тобто органів місцевого та регіонального самоврядування);

- функціональна децентралізація – визнання самостійних і незалежних спеціалізованих організацій (об'єднання, спілки) суб'єктами владних повноважень із делегуванням їм права здійснювати певний обсяг завдань публічного характеру, зокрема, щодо урядування та виконання відповідних функцій у визначених законодавством сферах суспільного життя та згідно із встановленим порядком;

- предметна децентралізація – професійне самоврядування як система управлінських взаємовідносин між усіма представниками певної професії, що реалізується визначеною законом представницькою організацією, яка перебуває під наглядом органів державної влади[16, с.15]. Такої ж точки зору дотримуються цілий ряд авторів, зокрема український правник С.Карабін [17, с.439].

Разом із тим вітчизняні фахівці в галузі державного управління аргументовано відзначають, що в Україні відсутній реальний суб'єкт місцевого самоврядування – самодостатня територіальна громада, яка б володіла достатніми матеріальними і фінансовими ресурсами та мала б належні внутрішні джерела формування прибуткової частини місцевого бюджету[18;19]. Вітчизняний дослідник О.Воронянський на прикладі сучасної України доводить, що тріальними суб'єктами децентралізованої влади в силу об'єктивних закономірностей можуть виступати лише ресурсозабезпечені групи[20].

Однак при цьому варто пам'ятати, що міжнародний досвід органів місцевого самоврядування засвідчує, що їхня відносна «незалежність» від органів державної влади проявляється (і то частково) лише в межах тих повноважень, які відносяться до їх первісної компетенції. В межах же повноважень, делегованих центральними органами влади, орган місцевого самоврядування завжди діє під контролем відповідних державних органів – територіальних державних адміністрацій, префектур тощо.

У рамках даного дослідження всі вказані форми децентралізації та їх різновиди доцільно звести до двох основних 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.

Показово, що всі форми децентралізації, які застосовуються в європейських країнах, є свідченням перемоги другої з названих систем бачення правового статусу місцевих громад у сучасній європейській політико-правовій думці.

У цілому наведені концепції та теорії можна звести до наступних положень:

- місцева громада розглядається як суб'єкт прав, що належать їй історично, а не делеговані державою. Звідси

державне втручання у справи місцевого самоврядування є неприпустимим;

- місцеве самоврядування за своєю природою є відмінним від державної влади, його органи формуються виключно членами громади. Посадові особи цих органів представляють не державу, а громаду і не можуть бути підпорядковані державним чиновникам;

- політичні права держави не можуть бути більш широкими за політичні права громадського самоврядування. Із цього випливає, що децентралізація виконавчої влади є необхідною і природною, при чому орган влади місцевої громади представляється як держава в державі і є рівними їй за юридичним статусом.

Бібліографічний список:

1. Токвиль Алексис. Демократия в Америке: Пер. с франц. / Предисл. Гарольда Дж. Ласки. – М.: Прогресс, 1992. – 554 с.
2. Гирке Отто фон. Германское общественное право / Отто фон Гирке — СПб., 1900-658с.
3. Перегудов С. П. Гражданское общество: трехчленная или одночленная модель // ПОЛИС. — 1995. — № 3. — С.58-60.
4. Арато Е., Коен Дж. Відродження, занепад і реконструкція концепції громадянського суспільства // Політична думка. — 1996. — № 1. — С. 25-31.
5. Воронянський О. В. Політичні інститути: механізм формування в конкурентному середовищі / О. В. Воронянський // Сучасне суспільство. - 2014. - Вип. 1. - С. 15-28. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/cuc_2014_1_4.
6. Воронянський О. Проблема суб'єктності суверенітету в контексті технології здійснення влади / О. Воронянський // Evropsky politicky a pravni diskurz. - 2015. - Vol. 2, Iss. 4. - С. 205-209. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evrpol_2015_2_4_32.
7. Калиновський Б. Значення принципу субсидіарності для демократизації інституційної системи поділу влади в Україні. Електронний ресурс // http://www.democracy.kiev.ua/publications/collections/conference_2005/section_9/Kalynovsky.
8. Європейська Хартія місцевого самоврядування http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036
9. Примуш М. В., Коваль Ю. О. Теоретические основы исследования феномена «местное самоуправление» сквозь призму истоки и современности // Гуманітарні студії – 2012. – №. 15. – С. 249-255.
10. Проблеми формування добросовісного, належного місцевого врядування: Збірник матеріалів та документів [Заг. ред. М. Пухтинського] - К.: Атіка, 2008. - 600 с. - С. 350-358.
11. Шегаев И. С. Трактовка категории «местное самоуправление» сквозь призму основных теорий его происхождения (политологический анализ) // Молодой ученый. — 2013. — №8. — С. 345-347.
12. Лелеченко А. П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 / А. П. Лелеченко ; НАДУпри Президентів України. – Київ, 2006. – 17 с.
13. Воронянський О. В. Роль національного суверенітету в легітимації державної влади / О. В. Воронянський // Актуальні проблеми державного управління. - 2012. - № 2. - С. 216-221. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdu_2012_2_32.
14. Трофимова И. Н. Трансформация отношений центральной и местной власти в процессе децентрализации управления (опыт европейских стран) [Электронный ресурс] / И. Н. Трофимова.— Режим доступу: http://ars-administrandi.com/article/Trofimova_2011_2.pdf.
15. Decentralization and local democracy in the world: first global report by United Cities and Local Governments, 2008. Barcelona: United Cities and Local Governments, 2009.-368 p.
16. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – 212 с.
17. Карабін Т. О. Проблеми децентралізації виконавчої влади в Україні та можливі напрями їх вирішення/Т. О. Карабін // Форум права – 2012; – № 4; – С; 439–444 [Електронний ресурс]; – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/ejournals/FPA2024/2ktoniv.pdf>
18. Рильська В.В. Механізм взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в аспекті децентралізації влади / В. В. Рильська. // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування.- 2014. - № 2. – [Електронний ресурс] Режим доступу:http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu_2014_2_26.pdf.
19. Рябченко О. П. Єдність та розподіл влад у системі органів державної влади в Україні/О. П. Рябченко//Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2000. – № 1 (10). – С. 3-11.
20. Воронянський О. В. Проблема формування політичних інститутів у контексті конкурентної боротьби еліт / О. В. Воронянський // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Питання політології. - 2012. - № 1013, вип. 21. - С. 75-79. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKHiPP_bn_2012_1013_21_15.