

Василь Мойсієнко

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

V. Moysienko. Organizational and legal principals of public authority decentralization. This article focuses on the problem of optimal organization of public authority in a unitarian state. The author describes the process of public authority decentralization as the main factor for its optimization. He analyzes the issues of public authority decentralization,

its main stages and phases. The main principles of the public authority decentralization process are single out, the tendencies of its development are investigated, scientifically grounded conclusions are formulated, and possible ways for public authority optimization in Ukraine are outlined.

Проблема оптимальної організації публічної влади в умовах безпрецедентного розвитку міждержавної інтеграції з особливою гостротою постала сьогодні в Україні щонайменше у єдності двох аспектів: 1) раціональної моделі владних відносин як основи державного устрою України; 2) результативної поточної політики, виконання державою її програмних завдань, розв'язання протиріч, що виникають у процесі суспільного розвитку¹. Україна, на жаль, відома як держава, непослідовна у здійсненні найважливіших внутрішньо- та зовнішньополітичних проектів. Як європейські, так і вітчизняні політики і науковці констатують невинуватено повільні темпи її соціально-економічного розвитку як результат неоптимальної організації публічної влади і суперечливого розвитку владних процесів у державі.

За таких умов нагальною є потреба в ґрунтовних наукових дослідженнях, присвячених природі публічної влади, її характеристиці з точки зору структури, режиму існування, методів і форм здійснення тощо. Виходячи з того, що така проблема є важливою не тільки для України, вона знаходить своє відображення в політичній науці та практиці багатьох країн. Серед найбільш вагомих досліджень окресленої проблематики варто згадати, насамперед, праці таких відомих зарубіжних дослідників, як Ж. Тускоз, Д. Елазар, У. Райкер, Л. Флогетіс та ін., які фундаментально опрацювали питання оптимальної побудови публічної влади. Ряд досліджень з проблематики оптимізації публічної влади здійснено в Російській Федерації (праці Р. Абдулатіпова, Л. Болтенкової, О. Аболіна, І. Умнової та ін.), але основну увагу в них зосереджено на специфіці організації владних відносин саме в Росії.

Проблеми організації публічної влади не залишили поза увагою вітчизняні науковці (В. Кампо, В. Кравченко, А. Заєць, В. Шаповал, П. Мартиненко, О. Батанов, М. Пухтинський та ін.). Вони проаналізували значний за обсягом фактичний матеріал, присвячений різним аспектам організації та трансформації публічної влади в Україні, але далеко не завжди цей аналіз завершується відповідними теоретичними узагальненнями.

Усе згадане зумовлює актуальність теми, якій присвячене наше дослідження.

Метою цієї наукової розвідки є обґрунтування організаційно-правових засад децентралізації як одного з інструментів оптимізації публічної влади в державі.

Об'єктом дослідження є феномен публічної влади в унітарній державі та оптимальні форми її організації. Його предметом є теорія і практика децентралізації публічної влади в державі як спосіб досягнення оптимальної взаємодії різних рівнів її організації.

Соціальні умови існування, механізми управління та владного впливу зазнають постійної трансформації. Але часто процес державного управління не є гармонізованим із розвитком суспільства, в чому можна погодитись з М. Матузовим, який окремо наполягав на «консервативності та природній негнучкості державного управління...»².

Один зі способів оптимізації структури публічної влади реалізується за допомогою спеціальних інструментів, застосування яких має зберегти як горизонтальну, так і вертикальну системи «стримувань та противаг», завдяки яким здійснюється баланс публічної влади в суспільстві.

У свою чергу, процес децентралізації публічної влади є іншим шляхом її оптимізації. Досвід реформування державного устрою держав-членів ЄС свідчить, що переважно цей процес має складатися з відповідних етапів, кожний з яких містить обумовлену кількість фаз.

Так, концепція реформування державного управління Франції містить у собі як окремий етап реформу адміністративно-територіального устрою. У свою чергу, сама концепція складається із чотирьох етапів, кожний з яких складається із різної кількості фаз³.

Основними рисами процесу децентралізації публічної влади є використання принципу *ultra vires*, що передбачає реалізацію органами, що належать до відповідного рівня організації публічної влади, тих повноважень, які не реалізуються іншими рівнями⁴. Одним з головних завдань у дотриманні цього принципу є непорушення 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 «недопущенні втрати ефективності влади федерації під час наділення штатів автономією»⁵. Належна якість здійснення кожним з рівнів своїх повноважень є запорукою гармонізованого і ефективного механізму публічної влади у державі.

Питання ефективності центральної влади, «*le pouvoir central*», на всіх рівнях її організації під час реалізації адміністративної реформи 1982 р. у Франції поставало перед французькими теоретиками адміністративної реформи Ж.-П. Греве та Ж. Фабрі. В їх дослідженні «Заснування держави регіонів» вони окремо наполягали на тому, що головне «не піддатися зайвій регіоналізації»⁶.

Оскільки децентралізація вважається одним з найбільш ефективних і поширених процесів оптимізації організації системи публічної

влади держави, слід детально розглянути цей процес, встановивши його фази та стадії, а також зазначивши необхідність його відповідності певним принципам.

Без належного виділення фаз та стадій процесу децентралізації публічної влади, а також у разі його невідповідності своїм принципам держава, яка прагне оптимізувати свою систему публічної влади, має загрозу зіткнутися з розбалансованістю системи публічної влади, що може знайти прояв в узурпації однією з гілок влади більшості повноважень, що, у свою чергу, призведе до встановлення недемократичного політичного режиму.

Виходом з цієї ситуації є запровадження балансу публічної влади, під яким розуміється така її організація, завдяки якій відбувається розподіл владного навантаження з центрального на нижчі її рівні без заподіяння шкоди суспільним та державним інтересам.

Можна погодитися з думкою професора Д. Елазара, який звертав увагу на те, що «під час проведення децентралізації вертикалі державної влади важливим є збереження суворого балансу розподілу владних державних повноважень між федерацією та провінціями»⁷. Проте такий баланс, незалежно від того, в якій за устроєм державі він запроваджується, має відповідати суспільній необхідності. Його запровадження і додержання мають бути зрозумілі суспільству і бути ним підтриманими.

Модель побудови державного устрою значною мірою зумовлюється специфікою системи розподілу публічної влади по вертикалі. Особливості моделі децентралізації публічної влади, як правового режиму її розподілу по вертикалі, встановлюють делеговану та децентралізовану моделі балансу.

1. Перша модель делегованої організації публічної влади відображає особливості створення держави, коли повноваження публічної влади центрального рівня обумовлюються іншими державами, що створюють союз. Фактично, йдеться про створення федеративної чи конфедеративної держави. За умови побудови держави одного із зазначених типів стан децентралізації є фактично природним⁸.

2. Друга модель організації публічної влади, відповідно, належить децентралізованій унітарній державі, коли центр передає визначений обсяг публічної влади територіям з врахуванням специфіки їхніх інтересів.

Децентралізація, як правило, забезпечується нормативно угодою між центральним та місцевим рівнями організації публічної влади, відповідно є забезпеченою конституцією держави або законом.

Звертаючись до досвіду Франції, можна привести приклад Закону «Про права та свободи комун, департаментів і регіонів» від 2 березня 1982 р. Згідно зі ст. 2.1 цього закону, передача повноважень від держави до органів територіального самоврядування відбувається без проміжного ієрархічного підпорядкування органів одного рівня органам іншого. І, нарешті, кожний орган самоврядування, який одержує нове повноваження, повинен забезпечити його реалізацію, не звертаючись до інших органів територіального самоврядування.

Для належного запровадження децентралізації публічної влади та отримання з її допомогою необхідних результатів оптимізації її структури необхідно чітко визначити якісні параметри всіх етапів процесу децентралізації та суворо дотримуватися процедури його запровадження.

I етап децентралізації передбачає розподіл владних повноважень по вертикальних рівнях публічної влади та встановлення відповідної компетенції, складається з двох фаз — фази формального оформлення та фази безпосередньо встановлення переліку повноважень та їх обсягу за кожним рівнем публічної влади.

II етап децентралізації — нормативне закріплення результатів першого етапу процесу децентралізації публічної влади. В свою чергу, першою фазою етапу нормативного закріплення процесу децентралізації публічної влади є внесення змін та доповнень до існуючих законів, розробка нових законодавчих актів. Друга фаза цього етапу передбачає конституційне відображення процесів децентралізації публічної влади. Третьою фазою цього етапу є приведення у відповідність з конституцією та іншими законодавчими актами підзаконних актів, які видають органи виконавчої влади, рішення та розпорядження місцевих рад та адміністрацій тощо.

III етап децентралізації публічної влади — встановлення механізмів контролю за належним впровадженням процесу децентралізації публічної влади. Він також має дві фази — фаза встановлення конституційного контролю і розширення юрисдикції судів загальної юрисдикції та введення нової системи адміністративних судів.

Розглянемо більш детально вказані етапи та фази процесу децентралізації публічної влади.

Перший етап децентралізації публічної влади пов'язаний з рознесенням здійснення владних повноважень по вертикальних рівнях публічної влади та встановленням відповідних лімітів компетенції. Суттю цього етапу є встановлення виняткових сфер компетенції кожного рівня організації публічної влади, що пов'язано з автономією цих рівнів у здійсненні своїх повноважень.

Держава після встановлення лімітів компетенції кожного рівня публічної влади не має права втручатися в їх реалізацію, крім передбачених Конституцією та законодавством випадків.

У свою чергу, етап встановлення виняткової компетенції рівнів публічної влади складається з двох фаз — фази формального оформлення та фази безпосередньо встановлення переліку повноважень та їх обсягу за кожним рівнем публічної влади.

Фаза оформлення рівнів публічної влади пов'язана з реформуванням та оптимізацією адміністративно-державного устрою унітарної або переглядом правового та реального статусу суб'єктів федерації федеративної держави.

Достатньо яскравою ілюстрацією важливості цього питання, на наш погляд, є вітчизняна практика становлення держави.

На момент здобуття Україною незалежності у політико-територіальному аспекті вона характеризувалась уніфікованістю адміністративного поділу, єдністю системи господарювання⁹. У процесі визначення та уточнення форми правління, інституціоналізації влади як в центрі, так і у регіонах пошук адекватної моделі політико-територіальної організації влади значно активізувався.

Передбачалося, зокрема, запровадження на рівні областей (земель) і Республіки Крим адміністративної автономії (вони визнавалися державно-територіальними одиницями) на засадах розмежування нормотворчих, установчих, контрольних і виконавчих функцій, які мали здійснюватися відповідно радами і виконавчими комітетами областей (земель). А проект Конституції від 27 травня 1993 р. передбачав не лише земельний поділ, а й прямо вказував на суб'єкта відображення регіональних інтересів, територіального представництва — Раду територій парламенту¹⁰.

Однак в умовах потреби закріплення здобутої Україною незалежності, послідовного завершення первинного етапу інституціоналізації державної влади перемогла точка зору прихильників централізованої держави. За Конституцією 1996 р. Україна зберегла унітарний характер з автономним утворенням у її складі — Автономною Республікою Крим.

Другій складовій територіальної організації влади, якою є місцеве самоврядування, починаючи з часу здобуття Україною незалежності, теж приділялася значна увага. Ст. 7 Конституції в Україні було гарантовано місцеве самоврядування¹¹. Конституція України досить детально визначила суть і особливості місцевого самоврядування в Україні з певним урахуванням тривалого досвіду існування в Україні місцевого самоврядування та вимог Європейської хартії про місцеве самоврядування.

Чинна Конституція закріпила модель місцевого самоврядування, посиливши роль територіальної громади, послабивши, в той же час, роль сільських, селищних і міських рад. Однак реформа місцевого самоврядування ще далеко не завершена. Це стосується оптимізації кількості громад, реальної фінансової, матеріальної та організаційної незалежності.

Розглядаючи тенденції трансформації державного устрою, слід зазначити, що, незважаючи на необхідність пошуку підходів до оптимізації державного устрою, до цього питання необхідно ставитися дуже виважено, оскільки ця проблема є ключовою у збереженні балансу публічної влади у процесі її оптимізації.

На важливості цього фактора особливо наполягала іспанська школа адміністративного права, зокрема М. Дантес, Р. Горедо та А. Бар Сендон¹².

Одним з різновидів процесу децентралізації публічної влади є федералізація внутрідержавних відносин, яка, у свою чергу, проявляється у наступних двох формах.

По-перше, побудова класичної федерації. Федерація створюється там і тоді, де і коли існують значні відмінності у національно-етнічному складі населення країни, історичних, культурних особливостях, значних територіальних відмінностях.

Цілком очевидно, що форма державного устрою у вигляді федерації не є сьогодні актуальною для України внаслідок самої природи федералізму, яка полягає у тому, що поштовх до федерації відбувається знизу. Федеративний устрій, у разі його запровадження в Україні, не міг би вирішити кардинального питання децентралізації публічної влади, а лише призвів би до посиленого варіанту федерації, в якій децентралізована влада була б лише ілюзією.

По-друге, побудова унітарної держави з регіональною автономією звично пов'язується із запровадженням укрупнених адміністративно-територіальних одиниць, як це мало місце у країнах Західної Європи¹³.

У країнах ЄС питанню регіональної автономії приділяється увага з початку 1990-х років, коли було розроблено і оприлюднено проєкт Європейської хартії регіонального самоврядування. Основною ідеєю цього проєкту є, практично, відхід від концепції державного суверенітету і цілісності територій держави у межах її кордонів. За кожною існуючою чи новоствореною адміністративно-територіальною одиницею держави може бути визнано статус «регіону», що, в свою чергу, дозволяє їй мати відповідний комплекс прав і обов'язків, що деякими фахівцями порівнюється із обсягом повноважень держави¹⁴.

На нашу думку, для унітарних держав регіоналізація дійсно мо-

же стати шляхом завершення процесу децентралізації публічної влади. Особливо важливими чинниками в цьому напрямі називають економічний та етнокультурний, які можуть спричинити відцентрові тенденції всередині держави¹⁵. Цьому шляху може сприяти подальше роздержавлення економіки, розширення сфери економічної компетенції регіонів, зміцнення позицій регіональних еліт.

Останні твердження цілком органічно пов'язуються із процесом політичної реформи, що сьогодні відбувається в Україні. Нагадаємо, що одним з ключових пунктів політичної реформи є запровадження другої палати парламенту, яка має здійснювати представництво інтересів регіонів. Але, передусім, необхідно визначити поняття «регіону» та окреслити межі його правового статусу.

Органічно пов'язаною з першою фазою першого етапу процесу децентралізації публічної влади є фаза встановлення меж компетенції кожного рівня структури публічної влади. Слід зазначити, що процес закріплення меж компетенції кожного рівня організації публічної влади може відбуватися двома шляхами.

По-перше, шляхом перерозподілу державних повноважень, тобто «зверху», що передбачає поступову передачу частини визначеного обсягу державних повноважень нижчим рівням організації публічної влади з подальшим делегуванням права здійснення та децентралізацією державних повноважень.

По-друге, «знизу», тобто шляхом делегування територіальними спільнотами частини своєї компетенції вищим рівням організації публічної влади, формуючи фактично «функції загальних справ» держави, серед яких основними є внутрішня та зовнішня безпека держави; фінансова, монетарна, валютна політики держави; координація регіонального розвитку та інші.

Європейський досвід свідчить про певну гіпотетичність другого шляху реалізації фази, що розглядається, оскільки йдеться фактично про створення федеративної держави¹⁶. Якщо йдеться про децентралізацію публічної влади в унітарній державі, то більш доцільним та ефективним здається використання першого шляху, тобто перерозподілу державних повноважень з подальшим делегуванням та децентралізацією, успішність чого доводить досвід Франції, де децентралізація публічної влади розпочалася з формального оголошення початку адміністративної реформи 1982 р.

Реалізація двох зазначених фаз має наслідком закінчення впровадження першого етапу процесу децентралізації публічної влади та перехід до другого етапу — нормативного закріплення результатів першого етапу процесу децентралізації публічної влади.

Першою фазою етапу нормативного закріплення процесу децентралізації публічної влади є внесення змін та доповнень до існуючих законів, розробка нових законодавчих актів.

Друга фаза цього етапу передбачає конституційне відображення процесів децентралізації публічної влади. Зважаючи на складність внесення відповідних змін та доповнень до конституції будь-якої держави, доцільним може вважатися поступова фіксація позитивних змін в організації системи публічної влади в державі на рівні конституції.

Третьою фазою цього етапу є приведення у відповідність з конституцією та іншими законодавчими актами підзаконних актів, які видають органи виконавчої влади, рішення та розпорядження місцевих рад та адміністрацій тощо.

Слід зазначити, що реалізація цього етапу може відбуватися через запровадження спочатку другої фази, тобто розробки нового та внесення змін до існуючого законодавства, що є більш оперативним за процедурою, а потім фіксацію запропонованих змін у конституції, проте у цьому разі проблемою постане невідповідність норм законів чинній конституції.

Але небезпека невідповідності нормативного поля держави її конституції дещо нівелюється тим фактом, що ці фази є настільки пов'язаними, що практично можуть реалізовуватися одночасно. Досвід Франції, наприклад, свідчить про те, що до конституції держави зміни не вносилися. За конституцією Франції, питання, зокрема, адміністративно-територіального устрою та шляхів реалізації публічної влади регулюються на законодавчому рівні.

Реалізація фаз другого етапу процесу децентралізації публічної влади органічно пов'язана зі встановленням механізмів контролю за належним впровадженням процесу — третім етапом процесу децентралізації публічної влади.

Перша фаза цього етапу пов'язується зі встановленням конституційного контролю, що виступає у поєднанні з внесенням змін та доповнень до конституції та конституційних законів держави. У зв'язку з цим необхідно внести необхідні зміни до закону (в Україні — Закону України «Про Конституційний Суд України»¹⁷) з метою внесення нового кола питань до компетенції Конституційного Суду держави.

Друга фаза цього етапу пов'язана з розширенням юрисдикції адміністративних судів, які спостерігатимуть за додержанням всіма рівнями публічної влади автономії у реалізації своєї сфери надзвичайних повноважень та взаємним невтручанням зазначених рівнів до реалізації сфер цих повноважень одне одного.

Послідовна реалізація етапів процесу децентралізації публічної влади має кінцевим наслідком її оптимізацію. Досвід країн Європейського Союзу свідчить про те, що, з деякими відмінностями, і Франція, і Іспанія, і Німеччина проходили всі зазначені етапи¹⁸.

Незважаючи на відмінність підходів, традицій та початкових умов децентралізації публічної влади, послідовна реалізація всіх етапів процесу децентралізації, як свідчить досвід вказаних держав, має наслідком встановлення правового режиму функціонування публічної влади з точки зору організації внутрішніх зв'язків.

Процес децентралізації публічної влади має відповідати певним критеріям. Доцільним вважається виділення наступних.

По-перше, критерій економічної ефективності. Процес децентралізації публічної влади має бути економічно ефективним. Переваги від проведення цього процесу (в першу чергу соціальні та економічні) повинні перевищувати витрати на його реалізацію.

По-друге, критерій адекватності. Процес децентралізації публічної влади має бути адекватним. Не можна покладати здійснення тих чи інших функцій на той рівень, який не має об'єктивних умов їх реалізувати. Зокрема, не слід передавати на місцевий рівень здійснення «функцій загальних справ», тих функцій, які істотно належать центральному рівню організації публічної влади держави. В той же час, не слід піддаватися надзвичайній централізації функцій.

По-третє, критерій розвинутості інституту місцевого самоврядування. Процес децентралізації публічної влади обов'язково повинен супроводжуватися розвитком інституту місцевого самоврядування. Відповідно, розвиток вказаного інституту є організаційним забезпеченням процесу децентралізації публічної влади держави, про що йдеться у Всесвітній декларації місцевого самоврядування, де зазначається, що децентралізоване прийняття рішень зменшує перевантаження центру, а також поліпшує та прискорює урядові дії, надає життєвості новим інститутам суспільного управління¹⁹.

Додержання наведених вище критеріїв має забезпечити вертикальну систему «стримувань та противаг» держави, яка прагне оптимізувати організацію публічної влади шляхом запровадження ефективного процесу децентралізації публічної влади в державі та збереження балансу публічної влади під час реалізації цього процесу шляхом запровадження децентралізованого, кооперативного, симетричного правового режиму функціонування публічної влади.

Таким чином, слід зазначити, що децентралізація є ефективним шляхом оптимізації публічної влади, яка реалізується за допомогою

спеціальних інструментів. Застосування таких інструментів має також зберегти як горизонтальну, так і вертикальну системи «стримувань та противаг».

За умови додержання загальної логіки реалізації процесу децентралізації публічної влади у державі має встановитися баланс: 1) між центральним та місцевими рівнями організації публічної влади; 2) між органами публічної влади різних рівнів; 3) між правлячою елітою та державою, з одного боку, та суспільством, з іншого.

Отже, послідовна реалізація етапів процесу децентралізації публічної влади має кінцевим наслідком оптимізацію її стану.

¹ Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 — К., 2003. — С. 3.

² Теория государства и права. Курс лекций / Н. И. Матузов, А. В. Малько. — М.: ЮРИСТЪ, 1997. — С. 34.

³ Delores Jaques, La réalisation du principe de subvention dans la charte Européenne de l'autonomie locale. — Paris: JYT, 1992. — P. 21.

⁴ Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування / За ред. В.В. Кравченка. — К.: Видавництво Ради Європи, 2000. — С. 11.

⁵ Elazar Daniel J. Federalism and the way to peace. — Ontario, Canada: Institute of intergovernmental Relations, Queen's University Kingston, 1994. — P. 256.

⁶ Grewe Jean-Paul, Fabri Gene, L'émergence de l'Etat régional. — Paris: PUF, 1995. — P. 319.

⁷ Elazar Daniel J. Federalism and the way to peace. — P. 169.

⁸ Там само. — P.166.

⁹ Політична система сучасної України. — К.: Наукова думка, 1998. — С. 125.

¹⁰ Конституція незалежної України: У 3 т. — К.: УПФ, 1995. — Т. 1. — С. 125.

¹¹ Конституція України. Коментар основних положень Конституції України щодо захисту прав та свобод людини і громадянина / Упоряд. М.І. Хавронюк. — К.: Літера ЛТД, 2006. — С. 6.

¹² Bar Cendon Antonio. Inter-governmental levels of cooperation. — Madrid: DERECHO, 1998. — P. 164.

¹³ Delores Jaques. La réalisation du principe de subvention dans la charte Européenne de l'autonomie locale. — P. 33.

¹⁴ Thoms Dj. G. Regulatory Acts of EU Countries: Regulatory Policy of Today. — London: Bridgestone PH, 1999. — P. 356.

¹⁵ Політична система сучасної України. — С. 129–133.

¹⁶World Chart of Local Self-Government. — UN. — New-York, 1979. — Р. 21.

¹⁷Закон України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 49. — С.272.

¹⁸Там само. — С.100.

¹⁹Всесвітня Декларація місцевого самоврядування від 26 вересня 1985 р. — Режим доступу: <http://www.minregionbud.gov.ua>.