

УДК 342.33

*І. Й. Магновський***ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ –
ЗАПОРУКА ДЕМОКРАТИЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ:
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

На шляху до європейської спільноти децентралізація державної влади в Україні є одним із головних напрямів модернізації її суспільного ладу на благо демократичного, правового розвитку. Посилення реальних можливостей територіальних громад і сформованих такими громадами органів місцевого самоврядування сприятиме наданню регіональному й муніципальному рівням публічного управління максимального обсягу повноважень та реальних можливостей їх реалізації для ефективного вирішення єдиних суспільно важливих завдань на місцях.

З огляду на вказане дослідження особливостей і подальших тенденцій реформи у сфері децентралізації державної влади являє собою важливе, своєчасне та вкрай актуальне науково-практичне завдання створення ефективної моделі публічного управління в Україні.

Необхідно зазначити, що різноманітні аспекти вдосконалення державного управління, розвитку місцевого самоврядування, децентралізаційних процесів, імплементації європейських правових стандартів публічного управління в суспільстві розглядалися у працях таких учених, як М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, Ю.М. Бисага, В.І. Борденюк, Ю.О. Волошин, О.В. Зайчук, А.М. Колодій, О.Л. Копиленко, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, В.С. Куйбіда, М.В. Оніщук, М.П. Орзіх, М.О. Пухтинський, А.Ф. Ткачук, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, А.О. Янчук та інші.

Однак у зв'язку з відсутністю комплексного аналізу децентралізації державної влади їхні наукові доробки, що містять корисний за обсягом фактичний матеріал, спонукають до подальших досліджень шляхів реформування державної влади згідно з вимогами сьогодення.

Тому метою й завданням статті є висвітлення в конституційно-правовому аспекті децентралізованого підходу щодо організації державної влади як запоруки розвитку правової держави в Україні.

Децентралізація є складним комплексним процесом, що має на меті формування нової якості державної влади, створення нових інститутів влади, більш повне залучення громадян до управління територіями свого проживання, розвиток приватної ініціативи та, як наслідок, удосконалення життєвого простору громадян. Це своєрідна розбудова громадянського суспільства (створення політичної, фінансової, адміністративної інфраструктури) самою державою шляхом передачі платникам податків права розпоряджатися сплаченими коштами на власний розсуд і під власну відповідальність [1, с. 4–5].

М.О. Баймуратов слушно зазначає: «Децентралізація в межах публічної влади – це спосіб переміщення влади, повноважень із центру керованої системи на її периферію та зміцнення політико-правової самостійності периферійних підсистем (у випадку унітарної України – місцевих органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування – муніципальних утворень)» [2, с. 272].

У сучасному розумінні децентралізація зазвичай концептуально виступає як прояв більшої демократизації суспільства, адже децентралізація публічної влади передбачає відносну самостійність управлінських структур, наділяє їх правом ухвалювати й виконувати рішення в межах своєї компетенції, а також нести за них юридичну та політичну відповідальність. При цьому децентралізація зумовлює не лише права, а й певні обов'язки на кожному рівні організації публічно-владного апарату.

Варто зазначити, що конституції та законодавство низки держав вживають безпосередньо термін «децентралізація» в значенні базового принципу організації публічної влади та форм і методів її впливу на перебіг суспільного життя й наявний стан фактичних суспільних відносин.

Наприклад, Конституція Румунії від 1 листопада 1991 р. застосовує категорію «децентралізація». У цьому акті вона пов'язується з діяльністю місцевих публічних адміністрацій (секція 2 частини V). Зокрема, у статті 120 до принципів публічної адміністрації в територіально-адміністративних одиницях віднесено децентралізацію, місцеву автономію та деконцентрацію публічних послуг; при цьому передбачається існування як органів влади місцевих публічних адміністрацій, так і децентралізованих публічних служб. Водночас під такими місцевими публічними адміністраціями стаття 121 Конституції Румунії розуміє місцеві ради та місцевих голів (мерів), більш дрібною ланкою визначено муніципалітети. При цьому згідно із частиною 2 статті 123 згаданого акта префекти, які є призначеними представниками уряду держави на місцевому рівні, мають керувати децентралізованими публічними службами міністерств та іншими органами центральної публічної адміністрації в територіально-адміністративних одиницях [3].

Конституція Португальської Республіки від 2 квітня 1976 р. вживає категорію «децентралізація» в декількох значеннях. Так, у статті 6 цього акта вказано, що держава є унітарною та поважає у своїй організації й діяльності автономний режим островів і принципи субсидіарності, автономії місцевих органів влади та демократичної децентралізації державного управління. Вод-

ночас статтею 267 «Структура адміністрації» Конституції Португальської Республіки передбачено потребу в законодавчому закріпленні «відповідних форм адміністративної децентралізації й деконцентрації за дотримання необхідної умови забезпечення ефективності та єдності дій адміністрації й повноважень компетентних органів з управління, нагляду та опіки». Окремо в статті 237 «Адміністративна децентралізація» згаданого акта вказано, що відповідно до принципу адміністративної децентралізації здійснюються повноваження й організація місцевих самоврядних одиниць, а також компетенція їхніх органів, що має регулюватися законом; при цьому така децентралізація охоплює компетенцію відповідних самоврядних одиниць на прийняття обраних напрямів плану й бюджету та утворення муніципальної поліції. Тому можна стверджувати, що децентралізація поширюється в конституційній доктрині Португалії також на місцеве самоврядування.

Водночас у статтях 63 та 64 Конституції Португальської Республіки 1976 р. йдеться про обов'язок держави організувати, координувати та субсидувати єдину й децентралізовану систему соціального забезпечення за участю профспілкових та інших організацій, які представляють трудящих, та об'єднань, що представляють інших осіб, які користуються соціальним забезпеченням, а також про те, що управління національною службою охорони здоров'я будується на засадах децентралізації й участі. Таке ставлення до децентралізації як до принципу організації публічних послуг у певній галузі є характерним для конституцій латиноамериканських держав ХХ ст., тому можна стверджувати про певну рецепцію відповідного підходу Португалією. Окрім того, у частині 3 статті 91 Конституції Португальської Республіки 1976 р. йдеться про потребу в децентралізованому виконанні за галузями та областями планів економічного й соціального розвитку, націлених на «стимулювання економічного зростання, гармонізованого й цілісного розвитку секторів і галузей, справедливого розподілу між особами та областями національного продукту, координації економічної політики із соціальною політикою й політикою в галузі освіти та культури, захисту сільської місцевості, збереження екологічної рівноваги, охорони навколишнього середовища та якості життя португальського народу». Ці плани розробляються урядом країни відповідно до законів за основними обраними напрямками. Питання децентралізації поширилось через закріплення вперше в конституційних актах окремих європейських держав другої половини ХХ ст. [4].

Згідно зі статтею 5 Конституції Італії 1947 р. республіка, єдина й неподільна, визнає місцеві автономії та сприяє їх розвитку, здійснює найширшу адміністративну децентралізацію в залежних від держави службах, пристосовує принципи й методи свого законодавства до завдань автономії та децентралізації [5].

У статті 1 Конституції Франції 1958 р. (у редакції 2008 р.) зазначено, що устрій Франції як неподільної, світської, соціальної, демократичної республіки є децентралізованим, без деталізації цієї норми в інших конституційних нормах та актах [6].

Статтею 103 Конституції Іспанського Королівства від 27 грудня 1978 р. до принципів дії публічної адміністрації віднесено співвідпорядкованість, децентралізацію, деконцентрацію та координацію за повного підпорядкування закону й праву, причому знов-таки без розкриття відповідного принципу в самій конституції [7]. Водночас італійське та іспанське розуміння децентралізації можна усвідомити через аналіз конституційних актів, схвалених у вказаних державах на регіональному рівні. Як приклад варто навести Статут області Лаціо, затверджений законом Італії № 346 у 1971 р. У пунктах 11, 12 статті 6 цього статуту до повноважень Обласної ради Лаціо віднесено заохочення комунальної децентралізації (італ. *decentramento comunale*) та визначення повноважень, що передаються провінціям, комунам і місцевим установам області як органам адміністративної децентралізації (італ. *decentramento amministrativo*) [8]. У статті 34 Статуту області Лаціо вказується на роль органів децентралізації комун (італ. *organi di decentramento*) у профспілковій діяльності. За статтею 41 цього статуту область Лаціо має заохочувати реорганізацію місцевих установ, у тому числі у формах об'єднання й децентралізації, з метою сприяння участі громадян в управлінні установами та публічними службами, що найбільш відповідає потребам зацікавлених колективів. У статті 48 Статуту області Лаціо міститься згадка про потребу спрямованості структури владних установ області на більш широку децентралізацію, а стаття 43 акта передбачає наявність «децентралізованих відділень» спеціального владного органу області з контролю за актами комун та інших місцевих установ.

Варто додати, що в статті 37 Статуту про автономію Каталонії, затвердженому Органічним законом Іспанії 1979 р. № 4, вказано, що Виконавча рада (уряд) автономії як колегіальний орган управління з виконавчими й адміністративними функціями має розміщувати власні органи, служби та відділення в різних містах Каталонії «на основі критеріїв децентралізації, деконцентрації та координації функцій». Чинний Статут автономії Каталонії 2006 р. в статті 71, встановлюючи правові межі діяльності Адміністрації уряду (Женералітата), вказує, що вона виконує свої функції на території відповідно до принципів розосередження й децентралізації; при цьому мають бути законодавчо забезпечені «варіанти функціональної децентралізації, які може приймати Адміністрація». У статті 97 Статуту автономії Каталонії визначено Раду юстиції Каталонії як орган управління судової влади Каталонії, що виступає децентралізованим органом Генеральної ради судової влади Іспанії. Водночас у статті 86 цього акта передбачається право населених пунктів, які в межах муніципального округу являють собою окремі житлові масиви, утворювати децентралізовані муніципальні одиниці; при цьому закон Каталонії має забезпечити їм децентралізацію, визначити механізми проведення заходів і надання послуг, що входять до сфери їх компетенції. Отже, децентралізація в Каталонії розглядається одночасно в муніципальному, адміністративному та галузевому вимірах [9].

Варто вказати, що згадки про децентралізацію на конституційному рівні сьогодні властиві також багатьом державам Латинської Америки, Азії та

Африки. Водночас не всі європейські держави використали вказану категорію в нормах власних конституцій. Крім наведених країн Європейського Союзу, згадки про децентралізацію можна знайти в чотирьох іноземних європейських конституціях кінця ХХ ст. Так, у статті 162 Конституції Бельгії від 17 лютого 1994 р. в поточній редакції до принципів дії провінційних і комунальних установ віднесено децентралізацію повноважень на користь таких провінційних та комунальних установ [10]. У статті 109 Конституції Республіки Молдова від 29 липня 1994 р. до принципів публічного управління в адміністративно-територіальних одиницях віднесено місцеву автономію, децентралізацію громадських служб, виборність влади місцевого публічного управління та консультації з громадянами з найважливіших питань місцевого значення [11]. При цьому додається, що застосування зазначених принципів не може зачіпати унітарний характер держави. У статті 13 Конституції Республіки Албанія від 21 жовтня 1998 р. вказано, що місцеве управління в країні ґрунтується на основі принципу децентралізації влади та будується за принципом місцевої автономії [12].

Цікаво, що згідно зі статтею 104 Федеральної Конституції Швейцарської Конфедерації від 18 квітня 1999 р. децентралізація згадується не як принцип дії влади або її інституцій, а як бажана форма заселення країни, що має бути забезпечена шляхом федеральної політики у сфері сільського господарства [13].

Як бачимо, децентралізація як інститут (категорія) конституціоналізму має різноманітні, варіативні тлумачення й розуміння, втілені в національних конституційних механізмах.

Конституційна реформа як спосіб децентралізації державного управління має бути спрямована, на наше переконання, насамперед на створення стабільного механізму функціонування публічної влади та недопущення конституційно-правових колізій, що здатні перетворюватись на гострі суспільно-політичні кризи, низки яких уже зазнала та продовжує зазнавати Україна.

Необхідність значного посилення ролі місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі проведення конституційної реформи у сфері децентралізації зумовлюється сукупністю управлінських, політичних, правових, соціально-економічних і культурно-духовних факторів.

Як відомо, влада Українського народу є первинною, єдиною й невідчужуваною та здійснюється ним безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Політична першооснова народу як суб'єкта й господаря влади має реально підтверджуватись політико-правовою практикою, тільки йому належить право остаточного вирішення питання про те, кому із числа органів-претендентів і скільки владних повноважень необхідно передати, щоб влада здійснювалась плідно в інтересах людини й громадянина [14, с. 78].

П.М. Любченко зазначає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, через які здійснюється влада народу, – дві підсистеми, які в сукупності створюють єдину цілісність – систему публічної влади [14, с. 84–88].

Водночас варто звернути увагу на те, що конституційна реформа, спрямована на децентралізацію публічного управління й системи публічної влади в цілому, може за деяких умов призвести до певних негативних наслідків. Так, О.В. Скрипнюк вказує на такі можливі ризики: можливе поглиблення негативних тенденцій посилення регіональних ідентичностей серед населення, сепаратистських тенденцій в окремих регіонах за умов надання їм можливості вирішувати свою долю в складі держави; зростання свавілля місцевих чиновників; зростання незадоволення населення владою, у тому числі центральною, яка не в змозі та не здатна буде захистити інтереси й права регіональних громад; посилення відцентрових тенденцій через вкрай низький рівень відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами [15].

В аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України «Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні» сформульовані п'ять груп ризиків, що можуть виникнути в процесі децентралізації влади в Україні: 1) ризики, пов'язані з необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць; 2) послаблення державного контролю за органами місцевого самоврядування на регіональному й субрегіональному рівнях щодо реалізації повноважень, які будуть передані виконавчим органам місцевих рад; 3) небезпека розбалансування системи бюджетоутворення та інші ризики, пов'язані з бюджетною системою; 4) зниження якості місцевого управління й легітимності прийнятих рішень; 5) легітимізація в суспільній свідомості претензій регіонів на правосуб'єктність щодо тих політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним [16].

Отже, з огляду на наявність таких ризиків проведення децентралізації влади в Україні має бути ретельно сплановане задля унеможливлення настання таких несприятливих наслідків або ж мінімізації потенційних негативних ефектів. Будь-які реформи, що здійснюються в надзвичайно важкі часи глибокої політичної кризи та за вкрай несприятливих економічних умов, мають бути детально проаналізовані з використанням ефективних методів, таких як, наприклад, «*impact assessment*» [17].

Таким чином, в умовах сучасних викликів і тенденцій, притаманних Україні, що інтегрується до європейського простору, важливим напрямом конституційно-правового реформування у сфері децентралізації публічної влади є вироблення тієї стратегії, в основу якої має бути закладена відповідна рівновага повноважень, якими наділені органи державної влади та органи місцевого самоврядування, що сприятиме доцільному й ефективному перерозподілу ресурсів, наданню належної автономності громадам у прийнятті рішень щодо забезпечення їх життєво важливих інтересів, що у свою чергу приведе до соціально-економічного розвитку країни в цілому та суспільно-політичного спокою зокрема, а також унеможливить нарощення відцентрових сил на місцях. Тому виведення необхідної якісно-дієвої конституційної формули наразі є відкритим питанням та потребує свідомого обговорення, максималь-

ної зосередженості й правового аналізу, що має проводитись як самими політичними елітами, науковими колами, громадськістю, так і представниками органів публічної влади тощо.

Література

1. Коваленко А.А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі / А.А. Коваленко // Право України. – 1997. – № 2. – С. 3–5.
2. Децентралізація в Україні: законодавчі новачки та суспільні сподівання / вступ. сл. В.Б. Гройсмана. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 413 с.
3. The Constitution of Romania of 1 November 1991, amended [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act2_2&par1=3#t3c5s2sba120.
4. Constitution of the Portuguese Republic on April 2, 1976. – 7 revision (2005) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/conteudo/files/constituicaoingles.pdf>.
5. Конституция Итальянской Республики 1947 г. : официальный перевод [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://wwwext.comune.fi.it/costituzione/cirillico.pdf>.
6. Les Constitutions de la France : texte integral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.conseilconstitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitutiondu-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-envigueur.5074.html>.
7. Constitucion Espanola : Sancionada el 27 de diciembre de 1978 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.tribunalconstitucional.es/es/constitucion/Paginas/ConstitucionCastellano.aspx>.
8. Legge del Statuto della Regione Lazio 1971 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=302>.
9. Legge Organica del Statuto di Autonomia della Catalogna 1979 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.consiglioveneto.it/crvportal/BancheDati/costituzioni/es/zCatalogna_sin.pdf.
10. La Constitution de la Belgique federale : Constitution coordonnee le 17 fevrier 1994 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.const-court.be/fr/textes_base/textes_base_constitution.html.
11. Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г. (в действующей редакции) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=311496=2>.
12. Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999 (Status as of 18 May 2014) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.admin.ch/ch/e/rs/101/>.
13. Constitution of the Republic of Albania : approved by referendum on 22 November 1998, amended in January 2007 / Organization for Security and Cooperation in Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osce.org/albania/41888>.
14. Любченко П.М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування / П.М. Любченко. – Х. : Модель всевітту, 2001. – 224 с.
15. Скрипнюк О.В. Децентралізація влади як фактор забезпечення стабільності конституційного ладу: питання теорії і практики / О.В. Скрипнюк // Офіційний сайт Конституційного Суду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document;jsessionid=E3D0F7338B17ADA5C5564ACFAF68F3BB?id=251115>.
16. Макаров Г.В. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні: аналітична записка / Г.В. Макаров // Офіційний сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президентіві України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1021/>.
17. Децентралізація влади. Реформа місцевого самоврядування: презентаційний матеріал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/3023/.pdf>.

А н о т а ц і я

Магновський І. Й. Децентралізація державної влади – запорука демократичного розвитку України: конституційно-правовий аспект. – Стаття.

Статтю присвячено розкриттю в конституційно-правовому аспекті децентралізованого підходу щодо організації державної влади як запоруки розвитку правової держави в Україні. Охарактеризовано розуміння процесу децентралізації державної влади згідно з вимогами сьогодення, що приведе до її ефективної дієвості у вирішенні нагальних проблем суспільства. Проаналізовано низку конституцій зарубіжних країн, де децентралізація як інститут (категорія) конституціоналізму має різноманітні, варіативні тлумачення й розуміння, втілені в національних конституційних механізмах. Розкрито можливі ризики дисбалансу в процесі проведення децентралізації між органами публічної влади. Визначено, що в основі конституційно-правового реформування у сфері децентралізації публічної влади має бути закладена відповідна рівновага повноважень, якими наділені органи державної влади та органи місцевого самоврядування, що сприятиме доцільному й ефективному перерозподілу ресурсів, наданню належної автономності громадам у прийнятті рішень щодо забезпечення їх життєво важливих інтересів, що у свою чергу приведе до соціально-економічного розвитку країни в цілому та суспільно-політичного спокою зокрема, водночас унеможлививши нарощення відцентрових сил на місцях.

Ключові слова: децентралізація, конституційна реформа, державна влада, публічна влада, місцеве самоврядування.

А н н о т а ц и я

Магновський І. Й. Децентрализация государственной власти – залог демократического развития Украины: конституционно-правовой аспект. – Статья.

Статья посвящена раскрытию в конституционно-правовом аспекте децентрализованного подхода к организации государственной власти как залога развития правового государства в Украине. Охарактеризовано понимание процесса децентрализации государственной власти в соответствии с требованиями настоящего, что приведет к ее эффективной деятельности в решении насущных проблем общества. Проанализирован ряд конституций зарубежных стран, где децентрализация как институт (категория) конституционализма имеет разнообразные, вариативные толкования и понимания, воплощенные в национальных конституционных механизмах. Раскрыты возможные риски дисбаланса в процессе проведения децентрализации между органами публичной власти. Определено, что в основе конституционно-правового реформирования в сфере децентрализации публичной власти должно быть заложено соответствующее равновесие полномочий, которыми наделены органы государственной власти и органы местного самоуправления, что будет способствовать целесообразному и эффективному перераспределению ресурсов, предоставлению надлежащей автономности общинам в принятии решений по обеспечению их жизненно важных интересов, что в свою очередь приведет к социально-экономическому развитию страны в целом и общественно-политическому спокойствию в частности, в то же время исключив наращивание центробежных сил на местах.

Ключевые слова: децентрализация, конституционная реформа, государственная власть, публичная власть, местное самоуправление.

S u m m a r y

Mahnovskyi I. Y. Decentralization of government – the key to democratic development of Ukraine: constitutional and legal aspects. – Article.

The article is devoted to disclosure in the constitutional and legal aspects of a decentralized approach to the organization of state power as a guarantee of the rule of law in Ukraine. Characterized by an understanding of the process of decentralization of state power in accordance with the requirements of the present, which will lead to its effective efficiency in solving urgent problems of the society. It analyzed a number of constitutions of foreign countries, where decentralization as an institution (category) of constitutionalism is diverse, divergent interpretations and understanding embodied in the national constitutional arrangements. Reveals the possible risks of imbalance in the process of decentralization between public authorities. It was determined that the basis of constitutional and legal reforms in the sphere of public power decentralization proper balance of powers shall be laid down, which are endowed with public authorities and local governments, which will facilitate an expedient and efficient reallocation of resources, provide adequate autonomy of communities in decision-making on ensuring their solutions vital interests, which in turn will lead to socio-economic development in general and the social and political peace in particular, at the same time eliminating the build-up of centrifugal forces on the ground.

Key words: decentralization, constitutional reform, state authority, public authorities, local self-government.