

Summary

Tomchak N. V. Aspects of the Organizational Legal Providing of the judicial power in Ukraine.
— Article.

Aspects of the reforms in the area of the organization of the judiciary and court activities in Ukraine are exposed in the article. The court administration as the form of the state management and tool of providing the sustainable development and reforming the court system is researched.

Keywords: power of judiciary, organizational legal providing, justice, court activities, program regulative activities.

УДК 342.25

В. С. Пустовой

КАТЕГОРІЇ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В ДЕРЖАВОЗНАВСТВІ

Становлення та розвиток державного ладу незалежної України проходять далеко не безпроблемно. Зокрема, у виборі моделей державного апарату наявним є «гойдання» між централізаторськими та децентралізаторськими тенденціями, яке обумовлене, передусім, не об'єктивними, а суб'єктивними уподобаннями правлячої еліти. Сьогодні ми спостерігаємо вихід спору між, умовно кажучи, централізаторами та децентралізаторами на шпальти газет, на арену політичної боротьби. Все це обумовлює необхідність детального неупередженого аналізу переваг та недоліків централізації та децентралізації державної влади як державно-правових закономірностей. Лише загальнотеоретичне узагальнення цих різноспрямованих процесів та принципів побудови державної влади дасть можливість здійснити розробку науково обґрунтованих рекомендацій щодо удосконалення механізму Української держави. Досягнення раціонального співвідношення централізації та децентралізації, тобто розстановка владних сил різних рівнів управління, на наш погляд, є одним з основних методів підвищення ефективності функціонування сучасної держави.

Проблеми централізації та децентралізації державної влади вивчались, передусім, представниками політичної науки, серед яких вітчизняні вчені: А. Коваленко, А. Колодій, М. Корнієнко, М. Харитончук, К. Линьов, І. Грицяк, С. Вобленко та ін. Окремі аспекти цієї багатогранної проблеми висвітлені у працях Н. Нижника. Загальнотеоретичний аналіз проблеми здійснений у дисертаційному дослідженні М. В. Ходова [1], але воно побудоване виключно на матеріалах сучасної Російської держави і тому не може претендувати на виведення загальних закономірностей у співвідношенні централізації та децентралізації.

Слід зазначити, що проблеми ієрархічного порядку, до яких належить і співвідношення централізації та децентралізації, не є новими і завжди притягували увагу науковців. На світанку модерної доби в європейській політико-правовій думці панувало певне захоплення централізацією. Сильний державний центр уявлявся представником порядку в загальному напівфеодалному

безладі. Виразником саме цієї тенденції виступив один з основоположників сучасного державознавства Т. Гоббс. Він писав про необхідність організації загальної влади шляхом укладення угоди між усіма членами суспільства та зосередження всієї державної влади в одному владному суб'єкті, який міг би усі волі громадян звести в єдину волю [2, 74]. З інших міркувань, з позицій неподільного невідчужуваного та нерепрезентованого народного суверенітету Ж.-Ж. Руссо відстоював централізацію державної влади, зосередженої в особі народу-суверену [3, 71]. Теоретичні уявлення про необхідність централізації державної влади були втілені в практиці державотворення та реформування державної влади у XIX ст. Класичним прикладом централізованого державного управління стала Перша імперія у Франції.

Але ні Гоббс, ні Руссо, ні їхні сучасники не ставили перед собою завдання дати визначення та характеристику централізації як загальнотеоретичної категорії. Не випадково централізація нерідко ототожнювалась з ієрархією, а цей термін, як правило, застосовувався не стільки в державознавстві, скільки в релігійно-церковному контексті. У минулому столітті розуміння ієрархії, відірвавшись від релігійного світосприйняття, почало змінюватися в науковому світі, зокрема, поняття ієрархії науковцями стало вживатися для характеристики вертикальної функціональної диференціації різнорівневого управління [4, 41].

Вихідні принципи положення щодо державного устрою України на сьогодні законодавчо закріплені. Конституцією України визначається: територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [5, ст. 132]. Визнаючи і гарантуючи в Україні розвиток місцевого самоврядування, Основний Закон країни розподіляє повноваження органів державного управління та органів місцевого самоврядування, досить чітко відображає умови для становлення і подальшого розвитку місцевого самоврядування та його засад [5, ст. ст. 7, 19].

Конституційне закріплення централізації та децентралізації вимагає від юридичної науки вироблення адекватного визначення цих понять. На сьогодні вони відсутні. Як правило, ці поняття сприймаються як протилежні, у зв'язку з чим у розумінні децентралізації вчені відштовхуються від централізації, не визначивши при цьому вихідне поняття. Слова «централізація» і «децентралізація» є однокорінними, які, однак, позначають два різноспрямовані процеси. Науковці, досліджуючи ці категорії, обґрунтовують свої позиції наведенням комплексу переваг та недоліків обох явищ.

Так, Н. Нижник розуміє під децентралізацією, яка є своєрідним засобом відображення централізації та дістає вияв певної протилежної її сторони, і властивість, і принцип, і елемент державного управління [6, 15]. Органи публічної влади, які знаходяться на нижчих рівнях управління, отримують право самостійно і остаточно вирішувати питання, що віднесені до їх відання.

А. Коваленко стверджує, що децентралізація проявляє себе в тому, що полі-

тико-правові елементи взаємовідносин громади і держави утворюють особливий правовий режим, що надає місцевим органам самостійності і ієрархічної незалежності від органів як державного управління, так і самоврядування [7, 3–4].

На думку А. Колодій, децентралізація влади — це правове відчуження (передача) державою (центром) як юридичною особою компетенції, ряду функцій і повноважень на користь іншої юридичної особи — місцевої влади. Саме це, на думку науковця, дозволяє привести послуги, які надає держава, у відповідність із потребами і запитами населення [8, 650–661].

Цікавим є підхід М. Корнієнка, який, розрізняючи децентралізацію демократичну та адміністративну, фактично схиляється до розуміння її як часткової деволуції державної виконавчої влади [9, 37–38].

«Децентралізація — це поступове делегування постійно зростаючої частини повноважень регіональним, міським і сільським владним інститутам», — стверджує М. Харитончук [10, 13].

К. Линьов децентралізацію інтерпретує як процес передачі відповідальності за планування та реалізацію, розподіл ресурсного забезпечення від центральних органів державної влади до нижчих державних структур та органів місцевого самоврядування влади [11, 19].

І. Грицяк вважає, що децентралізацією є діяльність незалежного місцевого самоврядування внаслідок передачі (не шляхом делегування, а перетворення державних функцій у самоврядні) повноважень державою. Крім того, на думку науковця, на державну виконавчу владу на місцях поширюються процеси деконцентрації, а децентралізовані дії своїм об'єктом мають сферу місцевого самоврядування [12, 88–89].

Децентралізація, на переконання С. Вобленко, полягає у передачі владних повноважень органам недержавним, які мають інтереси, відмінні від державних, незалежним від державних органів у частині прийняття рішень, розпорядження ресурсами та власністю, необхідними для їх реалізації [13, 236–237].

Огляд різних позицій дозволяє стверджувати, що всі вони в більшості своїй трактують децентралізацію як інструмент захисту прав громадян та реалізації інтересів місцевої громадськості, досягнення ефективності цих процесів. Отже, для характеристики централізації та опосередковано — децентралізації застосовується виключно телеологічний критерій. Між тим внутрішні властивості, що характеризують їх як відносно самостійні державно-правові закономірності, виявлені слабо.

На нашу думку, позиція професора А. Колодій є такою, що найповніше враховує правові аспекти питань децентралізації: по-перше, в процесі децентралізації здійснюється передача компетенції, повноважень одними органами іншим; це поступальний акт, який є добровільним, досягнутим на консенсусі та волі сторін; по-друге, децентралізація суб'єктна; сторін, як мінімум, дві: з однієї сторони виступає держава в особі центральних органів, з іншої — місцеві органи; по-третє, кінцевою метою процесів децентралізації є забезпечення потреб і запитів населення, тобто найповнішого забезпечення прав носія влади — народу [8, 650–661].

На нашу думку, децентралізацію влади в сучасній державі можна охарактеризувати як цілеспрямований, заснований на домовленості різнорівневих структур влади відцентровий процес з розподілу та трансформації владних сил, орієнтований на покращення державницького управління, проводимий з демократичною метою — організувати більш ефективно забезпечення прав людини.

Централізацію ж, як на нашу думку, було б вірним розглядати у сукупності з таких позицій: централізація — це цілеспрямований процес, тяжіючий до центру рух, в першу чергу, так би мовити, «знизу-вверх» в ієрархічній владній системі; по-друге, централізація — це кількісно-протиставлювальна категорія, яка характеризує рівень концентрації повноважень на різних владних рівнях (чим більшим є їх обсяг у центрі, тим меншим він є у органів локальних).

Як бачимо, проблеми ієрархічно-сформованого порядку ґрунтуються на підходах до розуміння сутності зародження та розвитку управлінських механізмів у межах окремих державницьких організацій, що позначається на двосторонній дії владної організації. З одного боку, органи центральної влади виступають у ролі первинних, утворюючих органи другого порядку, тобто регіональні і місцеві, з іншого — походження влади бере свій початок з периферії, яка наділила органи центральної влади вищими повноваженнями.

Влада, яка розглядається з різних точок зору, в ідеалі має бути територіально організована та відповідати адміністративному поділу держави. В цьому сенсі під нею розуміється система суб'єктів та керівна сила, яка має бути офіційно представлена повсюдно та схвалена народом.

У будь-якому сучасному демократичному суспільстві первинним суб'єктом влади виступає народ, який власним волевиявленням уповноважує свого конституційного представника — державу — в особі органів державної влади, а також органи місцевого самоврядування виконувати його волю.

Ця норма знайшла своє відображення і в чинній Конституції України: єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [5, ст. 5].

В реальності ж, чи то в процесі волевиявлення людей, чи під час наділення представницьких органів управлінськими функціями, інструментами владного впливу на різні сторони суспільного життя одноосібно заволодіває меншість, яка, як це часто буває, безконтрольно з різних причин протягом періоду перебування у керма не реалізовує політику, схвалену народом чи його більшістю (електором) в повній мірі.

Очевидно, що сьогодні є неможливим досягнення ефективного управління тільки на базі центральних органів влади. Надмірна централізація в сучасних умовах не може бути ефективною і дієвою через об'єктивну неспроможність врахування центром всіх аспектів життєдіяльності населення та інтересів периферій. Певною мірою цьому сприяє також відсутність розуміння, підтримки дій центральної влади місцевою елітою, бачення якої щодо питань децентралізації не збігаються.

Сьогодні дедалі помітнішим стає схвальне ставлення наших співвітчизників до сильного лідерства та владного управління, такого, наприклад, як в Російській

Федерації, яка, як і Україна, на початку 90-х років ХХ століття приступила до реформування владних інститутів, та невдоволення результатами державницьких процесів на теренах власної країни.

Про зазначене яскраво свідчать послаблення довіри та масове незадоволення народом України результатами економічної, соціальної, демографічної владної політики. В умовах нестабільності населення змушене пристосовуватися до несприятливих умов сьогодення, яке, в першу чергу, характеризується незадовільним державним регулюванням, та вишукувати, ініціювати шляхи подолання кризових явищ. Така ситуація виникає тоді, коли керуюча ланка в системі з різних причин залишає без регулювання певну складову суспільних відносин.

Слід зазначити, що процеси децентралізації набирають обертів у нестабільні часи, особливо в ті періоди, коли в суспільстві загострюються регіональні проблеми. Саме тоді найсприятливішими є умови для перегляду уявлень про загальнонаціональні та місцеві інтереси, переосмислення форм державного устрою, значення централізації.

Стає зрозумілим, що в умовах сьогодення в Україні необхідний протилежний процес, процес відцентрування влади та наближення її до народу.

Світовий досвід реформування демонструє активну децентралізацію, яка спрямована виправдати суспільні надії на більшу демократію. Насправді, цей процес — сукупність складностей, які в першу чергу вимагають визначення децентралізації, потребують продуманості та виваженості дій в різних сферах життєдіяльності: політичній, соціальній, адміністративній, економічній, культурній та правовій.

Децентралізація, ймовірно, полягає у тому, аби створити або законодавчо визнати існування, окрім держави, організацій нижчого рівня, тобто територіальних громад. Право громадян на участь в управлінні справами державного значення, зокрема, шляхом самоорганізації місцевого населення, належить до основ, що визначають формулу організації і управління державою, яку можна сформулювати як «самодостатні регіони — сильна держава».

Як бачимо, централізаційно-децентралізаційні процеси відіграють величезну роль у процесах державного становлення, його формування і сталого розвитку. Ми є свідками своєрідної конкуренції управлінських структур на шляху до бажаних демократичних змін, яка покликана дати відповідь на запитання, який рівень (вищий чи нижчий) влади здатний краще за інший врегулювати суспільні відносини.

Неможливим вважається перейняти аналогічний досвід поєднання централізації і децентралізації в певній країні та ефективно запровадити поза її кордонами. В окремих життєвих політичних, соціальних, економічних обставинах обсяг цих двох протилежно орієнтованих і в той же час родових явищ може проявити себе по-різному. «Лише час та практика дозволять на підставі пробних експериментів визначити формулу з найменшим відсотком шкоди» [14, 97]. Кожне громадянсько орієнтоване суспільство має пройти свій власний шлях розвитку, нехай навіть ціною помилок і втрат.

З іншого боку, слід визнати вірогідність такого перебігу подій, за якого не тільки сторона центру, яка буде намагатися повернути втрачене, а й та, що набула певної самостійності, необґрунтовано активізує свої відцентрові ініціативи, спроби концентрації в своєму віданні більших владних повноважень. Такий стан речей може призвести до небажаних шкідливих тенденцій в суспільстві: розпочати череду безкінечних суперечностей, до затягування запровадження корисних нововведень та в кінцевому підсумку до ще більшої поляризації відносин.

Поспільність дій, і більш за все, недостатня або надмірна децентралізація державної влади може призвести до негативних проявів, головними серед яких є порушення існуючих порядків без встановлення нових, виникнення дисбалансу суспільних відносин та в кінцевому підсумку повна некерованість влади.

Запобігти потенційній загрозі їх виникнення — основне завдання досліджень проблем централізації і децентралізації влади в Україні. Досягнення благополуччя населення в цілому, чому повинне послужити раціональне розподілення влади між центром і регіонами, є пріоритетним напрямом розвитку, який задовольнить інтереси людей, та ознакою досягнення реальної демократії в загальнонаціональних масштабах.

Література

1. Ходов П. В. Централизация и децентрализация государственной власти в современной России: Общеправовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства ; История учений о праве и государстве» / Н. В. Ходов. — П.Повгород, 2005. — 26 с.
2. Гоббс Т. Левиафан, или Материя и форма государства церковного и гражданского // Сочинения : в 2 т. / Т. Гоббс. — М. : Мысль, 1991. — Т. 2. — С. 5–285. — (Философское наследие ; т. 115.).
3. Дегтярёв А. А. Политическая власть как регулятивный механизм социального общения / А. А. Дегтярёв // Полис. — 1996. — № 3. — С. 106–122.
4. Пижник П. Р. Системний підхід в організації державного управління : павч. посіб. / П. Р. Пижник, О. А. Машков. — К. : Вид-во УАДУ, 1998. — 160 с.
5. Конституція України : прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
6. Пижник П. Р. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / П. Р. Пижник. — К. : УАДУ при Президентові України, 1997. — 448 с.
7. Коваленко А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі / А. Коваленко // Право України. — 1997. — № 2. — С. 3–4.
8. Основи демократії : павч. посіб. для студ. вищ. павч. закл. / [за заг. ред. А. Колодій]. — К. : Ай Бі, 2002. — 684 с.
9. Корпієнко М. Місцеве самоврядування та «урядова вертикаль» / М. Корпієнко // Місцеве самоврядування. — 1997. — № 3–4 (5). — С. 37–43.
10. Харитончук М. В. Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.04 «Політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку» / М. В. Харитончук. — К., 2000. — 17 с.
11. Липьов К. О. Централизация, децентрализация та поліційність у державному управлінні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / К. О. Липьов. — К., 2001. — 20 с.
12. Грицяк І. Декоцентрація і децентралізація у державному управлінні / І. Грицяк // Проблеми теорії і практики державного управління і місцевого самоврядування : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. проф.-викл. складу та слухачів академії, (Київ, 31 трав. 1996 р.) / за ред. В. А. Допа. — К. : Вид-во УАДУ, 1996. — С. 88–89.

13. Культура городского самоуправления / под ред. С. Вобленко. — Николаев : Тетра, 1997. — 367 с.
14. Гурпе Б. Державне управління / Б. Гурпе; [пер. з фр. В. Шовкуп]. — К. : Основи, 1993. — 165 с.

Анотація

Пустовой В. С. Категорії централізації та децентралізації державної влади в державознавстві. — Стаття.

У статті наведені позиції сучасних державознавців щодо централізації та децентралізації державної влади. Доводиться, що досягнення раціонального співвідношення централізації та децентралізації є одним з основних методів підвищення ефективності функціонування сучасної держави.

Ключові слова: централізація державної влади, децентралізація державної влади, ефективність функціонування держави.

Summary

Pustovoy V. S. Categories of Centralization and Decentralization of State Power in State Studies. — Article.

The resulted positions of modern state researches about centralization and decentralization of state power are presented in the article. It is affirmed that achieving of rational correlation of centralization and decentralization is one of the basic methods to increase efficiency of functioning of the modern state.

Keywords: centralization of state power, decentralization of state power, efficiency of functioning of state.

УДК 340.12:321.1/8

С. В. Джолос

ФОРМА ДЕРЖАВНОГО РЕЖИМУ ЕТАТИСТСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Слід відзначити, що глобальні і локальні кризові явища вимагають від держави вжиття адекватних заходів, у зв'язку з чим актуалізується питання щодо державного режиму як категорії, що відображає характер формування та основні засади здійснення державної влади — основної сили, спрямованої на протидію негативним факторам сучасності.

XX ст. засвідчило, що «мінімальна» держава не є панацеєю. Навпаки, як виявилось, практика обмеження втручання державної влади в буття суспільства породжує чимало проблем, зокрема занепад соціальної, культурної та ін. сфер, духовне і матеріальне зuboжіння, системну кризу і загальний декаданс тощо.

А. Романюк зазначає, що соціально-економічні і політичні кризи сприяють зростанню етатизму [1, 145]. Тож, можна стверджувати, що етатистська держава якраз і покликана здолати вищеназвані негативні тенденції.

При цьому роль інститутів державної влади та основні способи владарювання відображаються такою категорією, як форма державного режиму [2, 44; 3, 179].