

УДК 342.1

Костянтин Бриль,*канд. юрид. наук, докторант
Інституту права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління персоналом*

КЛАСИФІКАЦІЯ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті визначено поняття «суб'єкти забезпечення децентралізації державної влади в Україні». Здійснено класифікацію суб'єктів забезпечення децентралізації державної влади в Україні. Проаналізовано позиції науковців щодо вказаного питання.

Ключові слова: державна влада, децентралізація, забезпечення децентралізації, суб'єкти забезпечення децентралізації, класифікація суб'єктів забезпечення децентралізації.

Постановка проблеми. Проблема вдосконалення демократичності управлінських процесів проявляється саме в нечіткості виокремлення суб'єктів забезпечення децентралізації державної влади. Так, оголошений нашою державою курс на реформування адміністративно-управлінської системи варто розпочинати із чіткого закріплення системи повноважень за конкретними суб'єктами забезпечення децентралізації державної влади, оскільки на практиці одні й ті ж функції, що складають зміст повноважень, часто закріплені за декількома суб'єктами забезпечення децентралізації державної влади, хоча водночас деякі групи повноважень закріплені за всіма суб'єктами забезпечення децентралізації державної влади. Це призводить до нечіткого розмежування повноважень між різними суб'єктами забезпечення децентралізації державної влади, зниження якості надання ними відповідних управлінських послуг населенню.

Стан дослідження. Проблематиці визначення суб'єктів забезпечення децентралізації державної влади в Україні приділяли увагу такі вітчизняні й зарубіжні науковці, як О.В. Батанов, О.М. Бориславська, Л.С. Гамбург, В.П. Горбатенко, І.Б. Заверуха, Н.В. Камінська, Т.О. Карабін, Л.В. Козлова, Ю.П. Лебединський, М.Г. Левчук, А.Ф. Мінніахметов, О.В. Петришин, Х.В. Приходько, О.Ф. Скакун, Т.М. Тарасенко, А.М. Школик та інші.

Метою статті є визначення поняття «суб'єкти забезпечення децентралізації влади в Україні» та здійснення класифікації суб'єктів забезпечення децентралізації влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Під суб'єктами забезпечення децентралізації державної влади в Україні треба розуміти індивідуальних або колективних суб'єктів забезпечення розосередження владних управлінських функцій і повноважень як усередині ієрархічної системи державного апарату виконавчої влади, так і між іншими суб'єктами, зокрема органами місцевого самоврядування, з метою найбільш ефективного прийняття й виконання управлінських рішень.

Незважаючи на достатній рівень розвитку наукових напрацювань у сфері адміністративного й конституційного права та законодавства, на сьогодні відсутні будь-які наукові позиції стосовно виокремлення окремих груп суб'єктів правовідносин забезпечення децентралізації державної влади в Україні. Це пов'язано з тим, що саме поняття суб'єкта правовідносин забезпечення децентралізації державної влади в Україні є невизначеним. Може здатися, що встановлення змісту вказаного вище поняття та групування суб'єктів правовідносин забезпечення децентралізації державної влади є недоцільними та суто теоретичними, однак варто пам'ятати, що вони не позбавлені й практичних характеристик. Так, встановлення істинного значення категорії суб'єкта забезпечення децентралізації державної влади в Україні допоможе практичним працівникам як органів, що безпосередньо здійснюють діяльність з управління державними справами, так і тим, що координують та організують цю діяльність.

Проте це не означає, що суб'єктів забезпечення децентралізації державної влади в Україні неможливо класифікувати. Зважаючи

чи на відсутність спеціальних комплексних наукових напрацювань у сфері виокремлення видів суб'єктів забезпечення децентралізації державної влади в Україні, належне виконання поставленого завдання значною мірою залежить від точності та правильності встановлення груп усіх залучених суб'єктів децентралізаційних процесів у цілому.

Варто зауважити, що суб'єктів децентралізації влади переважно називають під час встановлення змісту самого поняття децентралізації. Так, одні науковці до суб'єктів децентралізації публічної влади відносять адміністративно-територіальні одиниці й автономні утворення унітарних держав [1, с. 168–169]. Недоліком такого підходу до визначення суб'єктів децентралізації державної влади є його змістовна обмеженість. Більше того, дискусійним є питання віднесення саме адміністративно-територіальних одиниць до суб'єктів забезпечення децентралізації державної влади. Вказані утворення є об'єктами реформування управлінської системи. Такі ж міркування стосуються й автономних утворень унітарних держав.

Інші науковці до суб'єктів децентралізації державної влади відносять територіальні громади та систему територіальних органів представницької демократії, організаційно-виконавчі органи й місцевих очільників [2, с. 137]. Наведений підхід до встановлення переліку суб'єктів забезпечення децентралізації державної влади є розосередженим і нечітким, оскільки не зовсім зрозуміло, наприклад, про яких місцевих очільників йде мова. Хоча в аспекті визнання територіальних громад і територіальних органів представницької демократії безпосередніми учасниками забезпечення децентралізації державної влади такий підхід варто визнати правильним. Однак і в цьому випадку варто конкретизувати, які саме територіальні органи представницької демократії прямо стосуються децентралізаційних відносин.

Традиційним підходом до визначення суб'єктів забезпечення децентралізації державної влади є поділ їх на органи державної влади та органи місцевого самоврядування як найактивніших суб'єктів забезпечення децентралізації державної влади [3, с. 21]. Варто зауважити, що із цього приводу деякі зарубіжні науковці, зокрема російські, займають категоричну позицію, згідно з якою суб'єктами децентралізації державної влади у федеративних державах є федеральні органи державної влади та органи державної влади суб'єктів федерації. Місцеве самоврядування може виступати суб'єктом децентралізації публічної, проте не державної влади [4, с. 85]. Очевидно, що такий формальний підхід до

розмежування суб'єктів децентралізаційних процесів є невиправданим, оскільки традиційно органи місцевого самоврядування визнаються одним із найактивніших суб'єктів розосередження влади. У зв'язку із цим доцільним і логічним є розгляд суб'єктів децентралізації державної влади в Україні в найширшому розумінні.

Водночас серед суб'єктів децентралізації публічної влади Н.В. Камінська виділяє таких:

- первинних (народ);
- безпосередніх (державні органи, органи місцевого чи регіонального рівня) [5].

Очевидним недоліком такої класифікації суб'єктів децентралізації державної влади є відсутність чіткого критерію їх поділу на первинних і безпосередніх. Окрім цього, занадто загальним є такий суб'єкт децентралізації державної влади, як народ. Фактично в децентралізаційних процесах народ бере участь через створені ними форми – добровільні об'єднання (територіальні громади, органи самоорганізації населення, громадські організації, різні спілки, союзи тощо). Варто зазначити, що такі безпосередні суб'єкти децентралізації державної влади, як державні органи та органи місцевого чи регіонального рівня, не зовсім точно відображають рівні організації влади в державі. Незрозуміло, які саме органи управління (місцевого чи регіонального рівня) беруть участь у децентралізаційних процесах. Саме тому запропонована науковцем класифікація не може слугувати базою для поділу суб'єктів забезпечення децентралізації державної влади в Україні.

Водночас киргизькі науковці, розуміючи децентралізацію державної влади як передачу певного обсягу владних повноважень від центральних інститутів влади й управління до інших управлінських структур на місцях, відзначають, що такими структурними одиницями можуть виступати як інститути, що входять до єдиної структури державної влади, так і органи, що не залучені до цієї вертикалі [6]. Аналіз наукової літератури та законодавства Республіки Киргизія дає змогу стверджувати, що децентралізація як делегування повноважень стосується не всіх аспектів державної влади, а тільки тих, які сприяють ефективній організації життєзабезпечення місцевих громад та оперативному виконанню державних функцій. У такому контексті розуміння децентралізаційних процесів говорить про галузеву самостійність суб'єктів забезпечення децентралізації державної влади. Варто зауважити, що суб'єкти на місцях не повинні виконувати низку завдань і функцій на місцевому рівні у зв'язку з особливою важливістю та страте-

гічністю деяких питань життєдіяльності суспільства в цілому й територіальних громад зокрема.

Деякі українські науковці в порівняльно-правовому ракурсі відзначили, що у високо розвинутих країнах прийняття управлінських рішень і реалізація державної політики відбуваються не лише шляхом співпраці органів державної влади різних рівнів, а й на основі залучення до управління інших суб'єктів, які зацікавлені в співпраці з органами місцевого самоврядування – громадський і приватний сектори. Часто суб'єктами співпраці виступають і міжнародні організації [7]. Такий опосередкований підхід до визначення суб'єктів забезпечення децентралізації державної влади є корисним для врахування під час встановлення конкретного критерію класифікації суб'єктів забезпечення децентралізації державної влади в Україні. Так, нині децентралізація державної влади у всьому цивілізованому світі трактується не тільки як передача значної частини владних повноважень від центральних до місцевих органів управління, які, крім іншого, включають у себе представницькі органи місцевого самоврядування, а і як доступ до безпосередньої участі в управлінській діяльності громадського та приватного секторів – громадських організацій різного галузевого спрямування та підприємств, установ, організацій приватної форми власності. Інше питання стосується їхнього усвідомлення важливості свого місця та ролі в процесі забезпечення децентралізації державної влади. На сьогодні в Україні такі суб'єкти тільки починають включатися в децентралізаційні процеси.

Корисним і цікавим є досвід Польщі у сфері визначення кола суб'єктів децентралізації влади. Так, децентралізація влади в розумінні польського законодавця передбачає ширше коло суб'єктів реалізації завдань і функцій, що мають публічний характер, не обмежуючись лише рівнем територіальних одиниць, а отже, і органами місцевого самоврядування. У Польщі до самоврядних суб'єктів належать такі: органи місцевого самоврядування; спілки, товариства, об'єднання (професійні, ремісничі, студентські, учнівські, сільськогосподарські та інші); комунальні підприємства; адміністративні установи державної й недержавної форми власності (школи, лікарні); інші суб'єкти, що самостійно виконують управлінські функції та надають послуги публічного характеру, тобто здійснюють урядування [8, с. 131].

Можна погодитися з думкою про те, що нині не є виправданим отождолення місцевого самоврядування з децентралізацією в най-

ширшому розумінні, адже це поняття значно розширилося [9, с. 14]. Проте для українського суспільства віднесення вищезазначених організацій та інституцій до суб'єктів забезпечення децентралізації державної влади є передчасним, оскільки на сучасному етапі адміністративно-правової реформи державного управління такі ключові суб'єкти забезпечення децентралізації державної влади, як територіальні громади, органи самоорганізації населення та органи місцевого самоврядування, не набули того чіткого правового статусу, яким би вони повинні були володіти для повноцінного здійснення децентралізаційних процесів. Більше того, деякі українські науковці підкреслюють проблематику конкретизації статусу територіальної громади як базового елемента системи місцевого самоврядування в Україні [10, с. 284]. Загалом аналіз наукової юридичної літератури дає підстави стверджувати, що для багатьох вітчизняних досліджень спільним є висновок про необхідність законодавчої конкретизації правового статусу не тільки територіальної громади, а й інших суб'єктів забезпечення децентралізації державної влади в Україні, зокрема органів самоорганізації населення, інших інституцій громадянського суспільства.

Сучасний етап проведення адміністративно-правової реформи системи органів управління характеризується впевненими кроками в напрямі виправлення ситуації відсутності законодавчого забезпечення діяльності окремих суб'єктів децентралізації державної влади в Україні. Так, протягом 2014–2015 рр. Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України та Президентом України в межах проведення реформи з децентралізації було напрацьовано та прийнято низку законодавчих і розпорядчих документів, а саме:

- Закон України «Про співробітництво територіальних громад»;
- Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»;
- Закон України «Про місцеві вибори»;
- Закон України «Про засади державної регіональної політики»;
- Закон України «Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування»;
- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг»;
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року»;

– Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»;

– Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», у якому щодо децентралізації та реформи державного управління зазначено: «Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності й фінансової самодостатності місцевого самоврядування [11].

Варто відзначити прогресивний момент закріплення вищенаведеного положення в законодавстві України, який полягає в чіткому та визначеному обранні курсу на децентралізацію державної влади. Однак із цього приводу слухним є зауваження Х.В. Приходько, суть якого полягає в тому, що важливим є не просто констатація обраного Україною курсу «радикальної децентралізації влади» як однієї з умов модернізації та оптимізації територіальної й адміністративної основ надання публічних послуг населенню, а й конкретизація виду/типу/моделі децентралізації на конституційному та законодавчому рівнях [12, с. 73]. Наведене твердження потребує ще одного уточнення: на законодавчому, зокрема конституційному рівні, треба передбачити чітку конкретизацію також суб'єктів забезпечення децентралізації державної влади в Україні.

Окрім цього, варто також зазначити, що Президентом України було подано законопроект «Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади», який був попередньо схвалений Постановою Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» [13]. Ним передбачено, що джерелом влади в Україні повинні стати місцеві громади, які будуть збирати податки й розподіляти бюджети. Місцеві органи влади отримають значний об'єм повноважень. У власність територіальних громад передаються землі, рухоме й нерухоме майно, комунальні об'єкти, природні ресурси тощо. Замість обласних і районних адміністрацій держава буде представлена інститутом префектів. Прогресивність наведених положень полягає у встановленні чіткого механізму розосередження влади між різними рівнями її організації.

Висновки

Таким чином, враховуючи те, що децентралізація за своєю суттю притаманна правовій демократичній державі, а ступінь децентралізації управління відображає рівень розвитку демократії, а також беручи до уваги положення всіх наведених вище нормативних актів, за критерієм безпосередньої участі суб'єкта в забезпеченні децентралізації державної влади в Україні можна виділити:

- територіальні громади;
- органи самоорганізації населення;
- громадські організації;
- органи місцевого самоврядування (локальні й регіональні);
- територіальні органи публічної адміністрації (локального, регіонального й центрального рівнів).

Список використаних джерел

1. Горбатенко В.П. Децентралізація / В.П. Горбатенко // Юридична енциклопедія : у 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Українська енциклопедія, 1998–2004. – Т. 2 : Д–Й. – 1999. – С. 168–169.
2. Гамбург Л.С. Теоретичні питання децентралізації державної влади в системі публічної влади унітарної держави / Л.С. Гамбург // Вісник Запорізького національного університету. – 2014. – № 4(1). – С. 134–145.
3. Борденюк В.В. Децентралізація державної влади і місцевого самоврядування: поняття, суть та форми та види / В.В. Борденюк // Право України. – 2005. – № 1. – С. 21–25.
4. Миннихметов А.Ф. Децентрализация государственной власти в федеративном государстве: теоретико-правовое исследование : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / А.Ф. Миннихметов. – Уфа, 2007. – 192 с.
5. Камінська Н.В. Значення децентралізації для регіонального розвитку в Україні / Н.В. Камінська // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.stationline.org.ua/pravo/100/17000-znachennya-decentralizacii-dlya-regionalnogo-rozvitku-v-ukraini.html>.
6. Шадыбеков К.Б. Децентрализация государственной власти в Кыргызской Республике: конституционно-правовой аспект / К.Б. Шадыбеков // Евразийский юридический журнал. – 2012. – № 7(50). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.eurasialegal.info/index.php?option=com_content&view=article&id=1417:2012-08-10-10-42-29&catid=2:right-of-the-countries-cis&Itemid=42.
7. Козлова Л.В. Механізми розвитку дієвих та ефективних громад в контексті реформування та децентралізації / Л.В. Козлова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://escii.eu/artykuly/artykul-1k>.
8. Panejko J. Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce / J. Panejko. – Wilno, 1934. – 275 s.
9. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О.М. Бориславська, І.Б. Заверуха, А.М. Школик та ін.] ;

Центр політико-правових реформ. – К. : Москаленко О.М., 2012. – 212 с.

10. Тарасенко Т.С. Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні / Т.С. Тарасенко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – № 2(21). – С. 277–286.

11. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 // Урядовий кур'єр. – 2015 – № 6. – С. 8.

12. Приходько Х.В. Децентралізація публічної влади та місцеве самоврядування: концептуально-правові питання / Х.В. Приходько // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 4. – С. 71–75.

13. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади: Постанова Верховної Ради України від 31 серпня 2015 р. № 656-VIII // Голос України. – 2015. – № 161. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/656-19>.

В статтє определено понятие «субъекты обеспечения децентрализации государственной власти в Украине». Осуществлена классификация субъектов обеспечения децентрализации государственной власти в Украине. Проанализированы позиции ученых по указанному вопросу.

Ключевые слова: государственная власть, децентрализация, обеспечение децентрализации, субъекты обеспечения децентрализации, классификация субъектов обеспечения децентрализации.

This article defines the term “entities to ensure the centralization of state power in Ukraine”. We classify subjects ensure decentralization of state power in Ukraine. Scientists analyzed the position on this issue.

Key words: government, decentralization, ensuring decentralization actors to ensure decentralization, decentralization classification software entities.

