

24. “On State Executive Service” : Law of Ukraine on March 24, 1998 // *Vidomosti Verkhovnoy Radi Ukraine*. – 1998. – № 36–37. – Art. 243.
25. “On State Registration Service of Ukraine” : Regulation approved by the Decree of the President of Ukraine of April 6, 2011 // *Oficiyniy visnik Ukraine*. – 2011. – № 28. – Art. 1163.
26. “On Notariat” : Law of Ukraine of September 2, 1993 // *Vidomosti Verkhovnoy Radi Ukraine*. – 1993. – № 39. – Art. 383.
27. “On the National Agency of Ukraine on Civil Service” : Regulation approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine on October 1, 2014 // *Oficiyniy visnik Ukraine*. – 2014. – № 81. – Art. 2288.
28. “On the Center for Adaptation of the Civil Service to the Standards of the European Union” : Regulation approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine of June 4, 2008 // *Oficiyniy visnik Ukraine*. – 2008. – № 41. – Art. 1367.

УДК 323.171; 323.172

ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УНІТАРНОЇ ДЕРЖАВИ

Гамбург Л.С., к.ю.н., доцент

*Запорізький національний університет, вул. Жуковського 66, м. Запоріжжя, Україна
leonidg_1961@mail.ru*

Ідеться про теоретичні аспекти процесу децентралізації державної влади унітарно-централізованої держави в системі публічної влади у взаємозв'язку інститутів держави та громадянського суспільства. Виявлено зумовленість децентралізації об'єктивними протиріччями між надцентралізацією державного апарату й інтересами громадянського суспільства, представленими системою територіального самоврядування. Розглянуто поняття територіального самоврядування та його рівні; поняття, мету, суб'єктів, об'єкт, форми, види, напрями, складові компоненти, принципи та методи децентралізації. Запропоновано уточнення сучасного підходу щодо меж самостійного публічно-правового статусу суб'єктів територіального самоврядування у відносинах із державними органами.

Ключові слова: державна влада, публічна влада, публічна адміністрація, права та повноваження, компетенція, централізація, децентралізація, територіальне самоврядування, адміністративний (внутрішньодержавний) договір, деконцентрація, делегування, деволуція, субсидування, дивестування, дискреційність.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Гамбург Л.С.

*Запорожский национальный университет, ул. Жуковского, 66, г. Запорожье, Украина
leonidg_1961@mail.ru*

Речь идёт о теоретических аспектах процесса децентрализации государственной власти унитарно-централизованного государства в системе публичной власти во взаимосвязи институтов государства и гражданского общества. Выявлена обусловленность децентрализации объективными противоречиями между сверхцентрализацией государственного аппарата и интересами гражданского общества, представленными системой территориального самоуправления. Рассмотрено понятие территориального самоуправления и его уровни; понятие, цель, субъекты, объект, формы, виды, направления, составные компоненты, принципы и методы децентрализации. Предложено уточнение современного подхода к пределам самостоятельного

публично-правового статусу суб'єктів територіального самоуправління в отношениях с государственными органами.

Ключевые слова: государственная власть, публичная власть, публичная администрация, права и полномочия, компетенция, централизация, децентрализация, территориальное самоуправление, административный (внутригосударственный) договор, деконцентрация, делегирование, деволюция, субсидирование, дивести́рование, дискреционность.

THEORETICAL ISSUES OF STATE POWER DECENTRALIZATION IN PUBLIC POWER SYSTEM

Hamburg L.S.

*Zaporizhzhya national university, str. Zhukovskiy, 66, Zaporizhzhya, Ukraine
leonidg_1961@mail.ru*

We are talking about the theoretical aspects of the state power's decentralization, due to the objective contradictions between society and law-governed state, as in the system of public power exactly the state power, and especially its executive branch, tend to bureaucratization and over-centralization, which follows from the nature of state sovereignty. But public policy and public-legal nature of state power forwards it to the accounting and safeguarding the rights and legitimate interests of citizens and solving regional affairs at the local and regional levels. The problem of over-centralization most fully manifested in the unitary-centralized states, leading to an increase in the imbalance between the state center and the state territorial entities of public authority and upbuilding imbalances in all spheres of public life. Decentralization provides a balance of state power and territorial entities in the system of public authorities and the coordination of national, regional and local interests.

We are considering forms of decentralization – deconcentration, delegation, subsidies, devolution and divestment. Classification of types of decentralization on the subjects and spheres of influence shares it on the functional, substantive and territorial.

It was found that the system of local government is being both subject and object of power-management relations in the decentralization process. According to the criterion of building relationships of public administration in the process of public management activities, it is the subject to influence by senior government officials as ruling entities; based on the vertical redistribution of competence in the system of public administration territorial bodies act as territorial entities decentralized public authorities.

The modern approach to decentralization of state power provides maximum independence of subjects of territorial self-government with respect to cases that do not have national significance, but with the establishment of state control over the implementation of the rights and powers delegated and the preservation of the vertical of executive power from the highest to the territorial level. Minimizing the competence of territorial executive bodies or their liquidation compensated by double subordination of organizational and administrative bodies of territorial self-government as their representative bodies, and the highest executive authority.

The content of decentralization stands for at least five components: political, administrative, financial, organizational and ideological. The decentralization process is directed vertically and horizontally.

Key words: government, public authorities, public administration, law and authority, competence, centralization, decentralization, territorial self-government, administrative (domestic) contract, deconcentration, delegation, devolution, subsidies, divestment, discretionary.

Проблема децентралізації державної влади є зовнішнім проявом об'єктивного протиріччя між громадянським суспільством і правовою державою, що перебувають між собою в діалектичному взаємозв'язку. Принцип народного суверенітету передбачає безпосередню й опосередковану участь громадян та їх об'єднань, структурованих у політичну систему суспільства та інститути громадянського суспільства, у державному будівництві та реалізації державної влади. Однак державна влада як найважливіша властивість держави, маючи не тільки публічно-правовий характер, а й публічно-політичну природу, здійснюється професійно-бюрократичним державним апаратом в умовах численних соціально-класових протиріч, а також протиріч між інтересами суспільства та державною бюрократією. Враховуючи територіальну організацію державної влади, такі протиріччя проявляються на відповідних рівнях державно-владної вертикалі, що найбільш притаманно виконавчій гілці влади, проявляючись, з одного боку, у тенденціях до надмірної централізації та максимальної концентрації владних повноважень органами держави найвищого та центрального рівнів, а з іншого – у прагненні до розширення реальних можливостей щодо

комплексного забезпечення матеріальних і духовних потреб громадянського суспільства на локальному та регіональному рівнях державної території.

Якщо у федеративних державах за всієї різноманітності відносин між їх суб'єктами та федеральним центром у практиці світового федералізму діє чіткий механізм політико-територіального розподілу повноважень і предметів ведення за принципами федералізму та вертикального розподілу державної влади, забезпечуючи баланс влади між центром і регіонами, то в унітарних державах таке забезпечення зіштовхується з труднощами, зумовленими самою природою унітаризму. Оскільки основоположною умовою унітарно-територіального устрою є дисбалансоване переважання доцентрових сил над відцентровими, а провідними принципами організації та роботи державного апарату є наскрізна ієрархічність, адміністрування й субординація, виникає хибне скатування до «надцентралізації» державної влади, що призводить до поступового зростання соціально-економічних диспропорцій та порушення системних зв'язків між центральним, регіональним і локальним рівнями державно-територіальної організації суспільства. Така тенденція перешкоджає реалізації народного суверенітету, призводячи до зниження ефективності державної влади, ставлячи під сумнів не тільки її легітимність, а й демократичний режим і правовий характер держави як такої. Тому територіальну децентралізацію державної влади в унітарній державі вважаємо найефективнішим способом розрішення зазначеного протиріччя, збалансування та узгодження загальнодержавних, регіональних і локальних інтересів, що визначає постійну актуальність відповідних досліджень у галузі державознавства.

Подібні дослідження отримали широке поширення в галузях наук конституційного, адміністративного, фінансового права; історії держави й права, державного управління, політології тощо. Загальнотеоретичні питання децентралізації щодо місцевого самоврядування розроблялися переважно в працях О.В. Батанова, О.М. Бориславської, Д.В. Велігодського, В.П. Горбатенка, Д.М. Диновського, В.С. Журавського, І.Б. Заверухи, А.С. Князевої, Р.А. Колишка, Є.В. Мальцевої, А.М. Онупрієнко, О.В. Приєшкіної, О.В. Петришина, В.О. Сergyгіна, О.Ф. Скакун, А.М. Школика, О.Н. Ярмиша й ін. Утім відчувається потреба в подальшому теоретичному узагальненні та систематизації галузевих наукових здобутків щодо об'єктивних чинників, термінологічних визначень, осмислення змісту, а також уточнення положень про владно-управлінські відносини, функції, види, форми, напрями, принципи, методи процесу децентралізації в межах теорії держави.

Мета статті полягає у виявленні сутності й об'єктивної зумовленості та теоретичному осмисленні змісту процесу децентралізації державної влади як складової підсистеми публічної влади. Завданнями статті є з'ясування природи протиріч між доцентровими й відцентровими тенденціями в організації та функціонуванні публічної влади; визначенні смислу, форм, напрямів, класифікації видів, уточненні суб'єктно-об'єктних відносин, функцій, принципів і методів проведення децентралізації державної влади в її взаємодії з іншими підсистемами публічної влади.

Організація та функціонування будь-якого державного механізму, незалежно від форми державно-територіального устрою, відбувається згідно з низкою принципів, зокрема з принципом поєднання централізації та децентралізації державної влади.

Централізація визначається як зосередження керівництва, управління, організації певних суспільних, політичних процесів в одних руках; концентрація більшості функцій соціального та державного управління, відповідних прав і повноважень у центральних владних структурах (органах, установах тощо). Для неї характерне переважання вертикального зв'язку відповідно до згаданих принципів адміністрування та субординації на засадах підвідомчості та підпорядкованості [1, с. 350-351]. Оскільки державна влада проявляється в державному суверенітеті, внутрішня сторона якого передбачає її верховенство, універсальність, цілісність, єдність і неподільність у межах своєї країни, то прагнення до максимальної централізації є для неї об'єктивним. Централізація виконує позитивну роль за

сумісного забезпечення суспільством і державою загальнонародних інтересів у правових і неправових формах функціонування, у яких виражається та здійснюється загальна воля щодо забезпечення прав народу на безпеку, соціальний добробут і поступальний розвиток. Проте згадувана бюрократична природа державного апарату призводить до необмеженості процесів концентрації владних повноважень у руках найвищих органів, їх посадових і службових осіб. Подібна тенденція є найхарактернішою властивістю адміністративно-субординаційної ієрархії виконавчої влади [2, с. 7], що вимагає встановлення противаг для відносного збалансування державної влади з іншими видами публічної влади. Такі противаги створюються в процесі її децентралізації, яка, констатує О.В. Батанов, разом із субсидіарністю в наданні публічних послуг проголошується фундаментальним принципом проведення сучасних реформ [3, с. 6-7].

Децентралізація визначається як процес розширення та зміцнення прав і повноважень адміністративно-територіальних одиниць та автономних утворень унітарних держав, політико-територіальних суб'єктів федерацій або нижчих органів та організацій через звуження прав і повноважень відповідного центру [4, с. 168-169]. Мета децентралізації полягає в підвищенні ефективності роботи державного механізму й активізації розвитку регіонів і муніципій шляхом певного збалансування владних обсягів останніх із центром. Таке збалансування може здійснюватись у формі деконцентрації повноважень по вертикалі органів виконавчої влади завдяки передачі частини таких повноважень від центральних органів до компетенції адміністративно-територіальних, керівники яких призначаються центральним урядом, тобто обмежуючись ієрархічною системою державного управління.

Проте змістовнішою є децентралізація державної влади, спрямована на інші види публічної влади – пряме народовладдя та місцеве (територіальне) самоврядування. Останнє включає територіальні громади та систему територіальних органів представницької демократії, організаційно-виконавчих органів і місцевих очільників. Органи місцевого (територіального) самоврядування розширюють свою компетенцію щодо здійснення представницьких і виконавчо-розпорядчих функцій для вирішення комплексу місцевих (територіальних) справ на основі передачі їм постійних і делегування тимчасових відповідних прав і повноважень державним центром, зокрема субсидування додаткових управлінських повноважень від органів виконавчої влади на надання публічних послуг на місцях відповідно до принципу субсидіарності під час обов'язкового контролю з боку цих органів. Отримання постійної компетенції на умовах самостійності її здійснення та невтручання органів державної влади відбувається на основі деволуції.

Під час деконцентрації йдеться про місцеві (територіальні) адміністративні органи виконавчої влади, керівники яких призначаються державним центром, якому вони підпорядковані, а в організації та роботі таких органів переважає принцип єдиноначальності.

Під час делегування та деволуції прав і повноважень відбувається зміцнення публічно-правового статусу представницьких органів місцевого (територіального) самоврядування. У формуванні та функціонуванні їхніх принципів виборності депутатського корпусу та голів і колегіальності обговорення та прийняття рішень переважає єдиноначальність.

Можливий також «гібридний» варіант – обрання місцевих адміністраторів громадянами замість їх призначення «зверху». Подібні процеси сприяють демократизації територіальної влади та розвитку інститутів прямої та представницької демократії на рівні місцевого (територіального) самоврядування, що є необхідною умовою забезпечення демократичного, соціального та правового характеру держави [5, с. 46].

До компетенції територіальних органів у ході децентралізації передаються не тільки повноваження, а й права, які містять, на відміну від перших, правомочності, тобто передбачені законом можливості здійснення певних владно-управлінських та інших дій щодо врегулювання суспільних відносин і вирішення справ на юрисдикційній території цих органів. Особливість подібних прав і відповідних правомочностей полягає в їх

дискреційності, за якою компетентні суб'єкти реалізують відповідні диспозитивні норми на свій розсуд у загальних межах закону. Дискреційний характер передбачає також можливість здійснення таких правомочностей, які прямо не прописані в законодавчих положеннях, проте й не суперечать йому. Це означає, що під час децентралізації відбувається певне вивільнення владно-представницького та управлінського потенціалу суб'єктів територіального самоврядування, які отримують змогу проявляти власну ініціативу та використовувати різноманітніші та дієвіші методи здійснення своєї компетенції, ніж це регламентується імперативними приписами повноважень.

Це також сприяє активізації інших самоврядних суб'єктів, які визначаються учасниками процесу децентралізації влади за функціональним і предметно-професійним критеріями. Йдеться про класифікацію видів децентралізації за суб'єктами та сферами впливу.

Функціональна децентралізація визначає її суб'єктами самостійні та незалежні спеціалізовані громадські організації (об'єднання, спілки) з делегуванням їм владних повноважень і прав щодо вирішення певного обсягу завдань публічного характеру, включаючи урядування, що передбачає не тільки управлінський вплив уповноваженого та правомочного суб'єкта на підпорядковані органи та зобов'язаних осіб, а й здійснення ним інших соціально значимих функцій, спрямованих на захист прав і надання адміністративних послуг. Предметна децентралізація спрямовується на професійне самоврядування в системі управлінських взаємовідносин між усіма представниками певної професії, що реалізується визначеною законом представницькою організацією, яка перебуває під наглядом органів державної влади [6, с. 15].

Тому особливими суб'єктами самоврядування є общини, комуни (муніципії), територіальні громади, трудові та виробничі колективи тощо, які виступають первинними суб'єктами громадянського суспільства [7, с. 414]. До самоврядних суб'єктів поряд із органами місцевого самоврядування можуть також належати спілки, товариства, об'єднання (професійні, ремісничі, студентські, учнівські, сільськогосподарські та інші); комунальні підприємства; адміністративні установи державної та недержавної форми власності (школи, лікарні); інші суб'єкти, що самостійно виконують управлінські функції та надають послуги публічного характеру, тобто здійснюють урядування, про що, зокрема, свідчить досвід самоврядування в сучасній Польщі [6, с. 13-14]. В Україні до таких суб'єктів належать ще й територіальна самоорганізація громадян за місцем їх проживання та її органи, статус яких визначається ст.ст.1, 14 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. і Законом України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. [10; 8; 9, с. 98-102]. Наділення подібних недержавних учасників самоврядування правами та повноваженнями в ході децентралізації здійснюється у формі дивестування.

Наведена класифікація децентралізації за суб'єктами та сферами впливу включає поряд із функціональною та предметною ще й територіальну, за якою повноваження та права передаються органам публічної адміністрації для здійснення урядування в адміністративно-територіальних одиницях «самостійно й незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їхньою ієрархічною системою та підпорядкуванням, тобто органів місцевого та регіонального самоврядування» [6, с. 15].

Провідне місце в системі територіального самоврядування займають представницькі органи місцевого самоврядування (ст.ст.1, 2, 5, 10, 11, 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 1697-VII) – відносно відокремлені органи публічної влади та громадського управління, що самостійно й на власний ризик відповідно до закону реалізують гарантовані ним права (правомочності) та інтереси територіальних колективів громадян, вирішуючи комплекс місцевих справ [10; 11, с. 173]. Вважаємо доцільною оптимізацію терміну «місцеве самоврядування», враховуючи його локальний і регіональний рівні. За тривісного поділу території держави в межах окремих населених пунктів та об'єднань кількох сусідніх населених пунктів самоврядування є власне місцевим,

або локальним; що ж до районів, областей, провінцій тощо, то йдеться про регіональне самоврядування. За чотирирівневого територіального поділу місцевим є рівень окремих населених пунктів, а локальним – об'єднання сусідніх населених пунктів; ширшим є вже регіональне самоврядування. Термін «територіальне самоврядування» є узагальнюючим.

Порядок здійснення децентралізації свідчить про те, що правотворча й організаційна ініціативи належать саме найвищим і центральним органам державної влади, які за організаційно-структурного підходу визнаються складовим компонентом системи публічної адміністрації, оскільки утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади (за українським правом такими є, зокрема, органи законодавчої, виконавчої та судової влади, а також органи місцевого самоврядування) [12, с. 196; 13, с. 29-30]. Тому виникає питання про визначення суб'єкта й об'єкта відносин державного управління в процесі публічно-управлінської діяльності з децентралізації.

Виходячи з того, що її ініціатори наділені найвищою державно-владною компетенцією, частину якої вони передають місцевим (територіальним) органам як складовій інституту самоврядування громадянського суспільства, використовуючи метод владних приписів і ставлячи в обов'язок останнім виконувати делеговані повноваження (а керованим територіальним органам виконавчої влади – деконцентровані повноваження) під контролем цих найвищих володарюючих суб'єктів, то місцеві (територіальні) органи виступають об'єктом відносин державного управління, спрямованих на децентралізацію влади. Тобто за критерієм побудови відносин публічного управління в процесі публічно-управлінської діяльності суб'єкти, що керують в особі носіїв найвищої та центральної державної влади цілеспрямовано впливають на об'єкт – зазначені територіальні органи й інші складові компоненти інституту самоврядування в структурі громадянського суспільства, зобов'язуючи їх виконувати делеговані (а територіальні органи виконавчої влади – деконцентровані) повноваження під час встановлення відповідної контролюючої вертикалі.

Зрозуміло, що подібна вертикаль не включає повного комплексу владно-управлінських відносин, оскільки територіальне самоврядування не передбачає прямого втручання органів державної влади в його справи та в компетенцію його представницьких та організаційно-виконавчих органів (хоча територіальні органи виконавчої влади перебувають в адміністративно-субординаційному підпорядкуванні голові держави й найвищому та центральним органам виконавчої влади). Проте головним чинником тут виступає саме законодавчо забезпечений владно-вольовий вплив державного центру як суб'єкта на суспільну підсистему самоврядування (з її представницькими та організаційно-розпорядчими органами тощо) у громадянському суспільстві як об'єкт, стан якого в системі публічно-правової влади змінюється внаслідок такого впливу, викликаючи значні зміни в суспільних відносинах на локальному та регіональному рівнях територіального самоврядування, в усій організації здійснення справ населених пунктів і регіонів. У такому суб'єктно-об'єктному розумінні зміст децентралізації утворює мотивоване та цілеспрямоване вилучення суб'єктом зі своєї компетенції частини складових елементів та їх переміщення до складу об'єкта як нових елементів структурно-функціонального механізму останнього.

Проте оскільки процес децентралізації супроводжується певним звуженням компетенції органів, які утворюють державний центр за відповідного розширення компетенції місцевих (територіальних) органів, то останні також відіграють роль суб'єктів, уповноважених керувати місцевими (територіальними) справами. При цьому законодавчо закріплена передача прав і повноважень у формах їх делегування, деволуції, деконцентрації та дивестування територіальним органам для використання в подібному керуванні складає зміст процесу децентралізації, а безпосередньо такі права та повноваження виступають її об'єктом. Наслідком децентралізації владних управлінських повноважень є розширення компетенції територіальних органів та інших самоврядних суб'єктів, певне врівноваження її обсягів щодо найвищих і центральних органів, а також спрямування на формально-юридичну організацію правового регулювання територіальних суспільних відносин.

Суспільні відносини стосовно здійснення справ і забезпечення прав і законних інтересів територіальних колективів, а також виконання ними обов'язків утворюють об'єкт децентралізованого правового регулювання.

Тобто за критерієм вертикального перерозподілу компетенції в системі публічної адміністрації суб'єктами децентралізації є всі зазначені органи – найвищі, центральні, територіальні.

Таким чином, місцеві (територіальні) органи, виходячи з наведених критеріїв, можуть розглядатись як об'єкти та водночас як суб'єкти процесу децентралізації державної влади.

Метою ж децентралізації, як зазначалося, є підвищення ефективності роботи державного механізму й активізації розвитку регіонів і муніципій на засадах демократії, а показниками такої ефективності й активізації є повноцінне забезпечення прав, законних інтересів та обов'язків місцевого населення, структурованого в комунально-муніципальні та регіональні колективи, а також органи територіальної самоорганізації.

Автори колективної монографії «Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України» вказують на «новий підхід до розподілу й реалізації владних та інших адміністративних функцій, що передбачає відхід від ієрархічної системи управління й організації влади, високий рівень самостійності низки суб'єктів з одночасним обмеженням сфери нагляду та контролю за їх діяльністю. За децентралізованою моделі організації влади орган вищого рівня не може втручатися в діяльність органу нижчого рівня, не може здійснювати щодо нього управлінської діяльності та видавати накази чи розпорядження. Межі самоврядування органів, що виконують завдання на засадах децентралізації публічної адміністрації, визначаються заходами нагляду. При цьому нагляд і контроль застосовують винятково у випадках та в спосіб, передбачений законом» [6, с. 14].

Погоджуючись у цілому з наведеною констатацією, слід уточнити, що за деволуційної відмови від безпосереднього управління з боку найвищих і центральних органів ідеться про територіально-представницькі органи й інших суб'єктів самоврядування, однак адміністративно-територіальні органи виконавчої влади, перебуваючи в ієрархічній системі останньої, також є учасниками здійснення децентралізації, отримуючи додаткові повноваження в зазначений спосіб їх деконцентрації «зверху». Лише отримання ними управлінських повноважень, делегованих представницькими органами в межах системи горизонтального розподілу влад на регіональному рівні, у тому числі на основі укладання адміністративного договору про таке делегування, здійснюється на рівноправних засадах координації. Такий розподіл являє собою горизонтальну децентралізацію, що передбачає «розподіл та визначення функцій і компетенції всіх інших елементів структури органів публічної адміністрації, крім керівного органу» [6, с. 15].

На рівні територіального самоврядування й адміністрування відносини, як зазначалося, здійснюються переважно за принципом координації, а система утримань і противаг забезпечується взаємними контрольними-наглядовими функціями, адміністративними договорами про розмежування компетенцій і предметів ведення, місцевими референдумами, народними вето, імпічментами тощо. До того ж самоврядування як інститут громадянського суспільства утворює саме ту його з'єднувальну ланку, що забезпечує безпосередню взаємодію з державою та участь громадян у здійсненні державної влади. Тому, наголошує О.М. Бориславська, органи місцевого самоврядування та державного управління варто розглядати як елементи цілісної системи публічної адміністрації, враховуючи їх відмінну правову природу, що дасть змогу подолати фактичне переважання державних адміністрацій над самоврядуванням в Україні [14, с. 128, 132].

Водночас децентралізація забезпечує фактичний розподіл державної влади по вертикалі, оскільки представницькі органи територіального самоврядування не перебувають у безпосередньому ієрархічному підпорядкуванні між собою та іншими органами публічної влади. При цьому, вказує А.М. Онупрієнко, державна владна вертикаль звужується до низу, а

муніципальна вертикаль – до верху. Така різноспрямованість зумовлює їхню взаємозалежність та співпрацю. До того ж вертикальний розподіл влади компенсує послаблення системи стримувань і противаг на найвищій владній горизонталі внаслідок політичної ідентичності уряду та парламентської більшості [15, с. 29-30].

Отже, сучасний підхід до децентралізації державної влади характеризується значним обмеженням можливостей прямого впливу її найвищих і центральних органів на територіальних суб'єктів, проте не повною відмовою від нього, оскільки це суперечить природі державного суверенітету, заперечуючи верховенство та руйнуючи єдність і цілісність державної влади. Обмежуючись контрольно-наглядовими повноваженнями щодо територіально-представницьких суб'єктів, апарат державної влади зберігає вертикаль виконавчо-розпорядчих органів, компетенція яких включає реалізацію рішень органів територіального самоврядування в межах закону, тому здатна виступати проти вагою територіальному егоїзму, стримуючи тенденції до ставлення локальних і регіональних інтересів усупереч загальнонародним. Адже між ними, на думку Д.М. Диновського, варто забезпечити баланс шляхом визначення оптимальної врівноваження централізації та децентралізації, що є, зокрема, нагальною потребою для України, враховуючи необхідність збереження її унітарності та територіальної цілісності [16, с. 230].

Якщо ж владна горизонталь на локально-регіональному рівні передбачає максимальну концентрацію виконавчих повноважень організаційно-розпорядчими органами системи територіального самоврядування за мінімізації компетенції територіальних органів виконавчої влади чи їх скасування, то перші мають перебувати в подвійному підпорядкуванні своїм представницьким органам із питань управління територіальними справами та вищим і центральним органам виконавчої влади з питань загальнонародного значення.

Територіальна децентралізація, як констатує польський вчений Є. Рушковського, складається з трьох системотворчих компонентів: політичного, адміністративного та фінансового. Політичний компонент містить публічно-правовий статус представницьких органів місцевого самоврядування, включаючи спосіб їх формування й організації з відповідними конституційними гарантіями їх відносної самостійності від прямого втручання державних органів, тобто визначає особливості державно-територіального устрою. Адміністративний компонент вміщує завдання, функції та повноваження, покладені на них у межах територіальної юрисдикції. Фінансовий компонент складають власні матеріально-фінансові засоби та правомочності щодо володіння, користування й розпорядження фінансовими ресурсами, які перебувають у власності громад. При цьому децентралізована система урядування вимагає її забезпечення належним виконавчим апаратом з оптимальним визначенням його чисельності та рівня кваліфікації. Якщо централізація передбачає концентрацію завдань і компетенції на центральному рівні, то децентралізація потребує визначення, конкретизації та розмежування завдань і повноважень як на центральному, так і безпосередньо на місцевому рівні публічної адміністрації [6, с. 16].

Виходячи з вказівок Є. Рушковського на утворення виконавчого апарату децентралізованої системи урядування та його кадрове забезпечення, до констатованих ним трьох компонентів децентралізації варто додати ще й четвертий – кадрово-організаційний. Що ж до розмежування завдань і повноважень як на центральному, так і на місцевому рівні публічної адміністрації, то воно потребує чіткого визначення теоретико-ідеологічного підходу до децентралізації державної влади, враховуючи ті моделі територіального самоврядування та концепції демократії, які напрацьовані світовим досвідом муніципально-територіального будівництва та відомі сучасній політико-правовій думці. Звідси виявляється п'ятий, ідеологічний, компонент децентралізації.

Здійснення процесу децентралізації має відповідати його базовим принципам, до яких належать законність, демократизм, місцеве (територіальне) самоврядування, розподіл компетенції, розмежування повноважень і предметів ведення, субсидіарність, невтручання

державних органів у справи суб'єктів самоврядування, розподіл влади на територіальному рівні, рівноправність суб'єктів територіального самоврядування, пропорційність, збалансованість, горизонтальна координованість завдань і функцій, диференціація, спеціалізація, кооперація.

Децентралізація організується у формах вертикального та горизонтального делегування прав і повноважень, їх вертикальної деконцентрації, деволуційного розширення самостійних (дискреційних) правомочностей у межах публічно-правового статусу суб'єктів територіального самоврядування, субсидування щодо забезпечення законних прав та інтересів і надання адміністративних послуг, дивестування (прямої передачі) державним центром планових і виконавчо-розпорядчих функцій згадуваним недержавним суб'єктам місцевого самоврядування в особі громадських об'єднань та ін.

Функціональне спрямування децентралізації вказує на правотворчість, перерозподіл прав і повноважень, визначення обсягів компетенцій і встановлення прерогатив; організацію структури, кадрового забезпечення та діяльності її суб'єктів; утворення майнових і фінансово-економічних основ і механізмів такої діяльності, активізацію співробітництва громадянського суспільства та правової держави на засадах демократії.

Методологічну особливість вертикальної децентралізації складає поєднання методів автономії, рекомендацій (більш відповідають формам делегування, деволуції та дивестування) та владних приписів (притаманній формі деконцентрації). За горизонтальної децентралізації переважає метод координованого узгодження компетенцій і функцій.

Таким чином, децентралізація державної влади зумовлена об'єктивним протиріччям між громадянським суспільством і правовою державою, оскільки серед інших складових публічної влади саме державній владі, особливо її виконавчій гілці, притаманна тенденція до бюрократизації та надцентралізації, що постає з природи державного суверенітету, хоча публічно-політичний і публічно-правовий характер державної влади вимагає від неї врахування та забезпечення прав і законних інтересів громадян і вирішення територіальних справ на локальному (місцевому) та регіональному рівнях. Проблема надцентралізації найгостріше відчувається в унітарно-централізованих державах унаслідок максимального переважання в них доцентрових рухів над відцентровими, що призводить до зростання дисбалансу між державним центром і територіальними суб'єктами публічної влади та поступового нарощування диспропорцій в усіх сферах суспільної життєдіяльності країни. Найефективнішим способом вирішення проблеми надцентралізації державної влади є її децентралізація в системі публічної влади з утворенням збалансованого механізму противаг державному центру в особі територіальних суб'єктів самоврядування й узгодження загальнонаціональних, регіональних і локальних інтересів.

Децентралізація здійснюється у формах деконцентрації повноважень в ієрархічній системі виконавчої влади з розширенням організаційно-розпорядчої компетенції її територіальних органів; делегування тимчасових прав і повноважень представницьким органам територіального самоврядування, включаючи субсидування додаткових управлінських повноважень на надання публічних послуг з установами державного контролю за їх здійсненням; установлення їх постійних прав і повноважень у формі деволуції з гарантованим невтручанням державних органів у виключну компетенцію територіальних самоврядних органів; дивестування прав і повноважень недержавним суб'єктам самоврядування, що представляють громадянське суспільство. Наведену термінологію таких форм доцільно використовувати в чинному законодавстві України про місцеве самоврядування, враховуючи наявність у ньому терміну «делеговані повноваження». Це уточнить зміст компетенції та визначення публічно-правового статусу суб'єктів територіального самоврядування.

Класифікація видів децентралізації за суб'єктами та сферами впливу поділяє її на функціональну (суб'єктами якої є спеціалізовані громадські організації: об'єднання, спілки,

общини, комуни, територіальні громади тощо) з делегуванням їм владних повноважень і прав; предметну (суб'єктами є представницькі організації професійного самоврядування) та територіальну (суб'єктами є територіальні органи публічної адміністрації місцевого, локального та регіонального рівнів).

Система територіального самоврядування виступає водночас об'єктом і суб'єктом владно-управлінських відносин у процесі децентралізації. За критерієм побудови відносин публічного управління в процесі публічно-управлінської діяльності вона виявляється об'єктом впливу з боку найвищих державних органів як володарюючих суб'єктів; виходячи ж із вертикального перерозподілу компетенції в системі публічної адміністрації, територіальні органи діють як суб'єкти децентралізованої публічної влади.

Сучасний підхід до децентралізації державної влади передбачає максимальну самостійність суб'єктів самоврядування щодо територіальних справ, які не мають загальнонародного значення, проте з установленням державного контролю за здійсненням делегованих прав і повноважень і збереженням вертикалі виконавчої влади від найвищого до територіального рівня. Мінімізація компетенції територіальних органів виконавчої влади чи їх скасування компенсуються подвійним підпорядкуванням організаційно-розпорядчих органів територіального самоврядування своїм представницьким органам і верхівці виконавчої влади.

У змісті децентралізації виокремлюються не менше п'яти компонентів: політичний, адміністративний, фінансовий, кадрово-організаційний та ідеологічний. Під час подальших досліджень вбачається можливим виявлення й інших структурних компонентів.

Процес децентралізації спрямовується по вертикалі та горизонталі. Його здійснення передбачає використання спеціальних методів і має відповідати базовим принципам, що зумовлює рівень ефективності функцій і результатів децентралізації публічної влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Горбатенко В.П. Централізація / В.П. Горбатенко, В.П. Нагребельний // Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Українська енциклопедія, 1998-2004. – Т. 6 : Т-Я. – 2004. – С. 350-351.
2. Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових вчень» / Р.А. Колишко ; Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. – К., 2003. – 20 с.
3. Батанов О.В. Сучасний муніципалізм в Україні у контексті проголошення незалежності України (онтологічні та гносеологічні аспекти) / О.В. Батанов // Юридичний вісник. – 2011. – № 4. – С. 6-7.
4. Горбатенко В.П. Децентралізація / В.П. Горбатенко // Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Українська енциклопедія, 1998–2004. – Т. 2 : Д-Й. – 1999. – С. 168-169.
5. Приешкина О.В. Местное самоуправление как важнейший элемент институционализации конституционного строя Украины / О.В. Приешкина // Юридичний вісник. – 2011. – № 4. – С. 45-54.
6. Децентралізація публічної влади : досвід європейських країн та перспективи України / О.М. Бориславська, І.Б. Заверуха, А.М. Школик. – К. : СПД Москаленко О.М., 2012. – 212 с.
7. Батанов О.В. Самоврядування / О.В. Батанов // Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Українська енциклопедія, 1998–2004. – Т. 5 : П-С. – 2003. – С. 414.
8. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 р. № 2625-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.

9. Ілляшенко В.А. Механізми розвитку місцевого самоврядування в Україні / В.А. Ілляшенко // Держава та регіони. Серія «Державне управління». – 2011. – № 3. – С. 97-102.
10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
11. Скакун О.Ф. Теорія держави і права / О.Ф. Скакун. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2010. – 520 с.
12. Погорілко В.Ф. Публічна влада / В.Ф. Погорілко // Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Українська енциклопедія, 1998–2004. – Т. 5 : П-С. – 2003. – С. 196.
13. Коломоєць Т.О. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України» : [навчальна лекція] / Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков. – К. : ІнЮре, 2014. – 240 с.
14. Бориславська О.М. Місцеве самоврядування як форма децентралізації та гарантія демократичного політичного режиму / О.М. Бориславська // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2011. – Вип. 52. – С. 127-133.
15. Онупрієнко А.М. Місцева влада в системі вертикального поділу влади : загальнотеоретичні аспекти / А.М. Онупрієнко // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 3. – С. 27-30.
16. Диновський Д.М. Історико-правові проблеми децентралізації влади та європейської інтеграції України / Д.М. Диновський // Історико-правова реальність у глобальному і регіональному вимірах : матеріали XXVII Міжнародної історико-правової конференції (м. Сімферополь, 21-23 вересня 2012 р.). – К. ; Сімферополь : Доля, 2012. – Ч. I. – С. 224-232.

REFERENCES

1. Horbatenko, V.P. Nahrebelnyi, V.P. (2004), “Centralization” / V.P. Horbatenko, V.P. Nahrebelnyi // Law Encyclopedia / ed. Y.S. Shemshuchenko. – Kyiv : Ukrainian encyclopaedia, 1998–2004. – Vol. 6. – 2004. – P. 350-351.
2. Kolyshko, R.A. “Decentralization of Public Power in a Unitary State”, Thesis abstract for the degree of candidate of law sciences : major 12.00.01 “Theory of State and Law, History of Political and Legal Teachings”, Institute of International Relations, Taras Shevchenko National University of Kyiv / R.A. Kolyshko. – Kyiv, 2003. – 20 p.
3. Batanov, O.V. “Modern Municipalism in Ukraine in the Context of Ukraine’s Independence (Ontological and Gnoseological Aspects)” / O.V. Batanov // *Yuridichniy visnik*. – 2011. – № 4. – P. 6-7.
4. Horbatenko, V.P. “Decentralization” / V.P. Horbatenko // Law Encyclopedia / ed. Y.S. Shemshuchenko. – Kyiv : Ukrainian encyclopaedia, 1998-2004. – Vol. 2. – 1999. – P. 168-169.
5. Prieshkina, O.V. “Local Self-Government as the Most Important Element in Constitutional Order of Ukraine” / O.V. Prieshkina // *Yuridichniy visnik*. – 2011. – № 4. – P. 45-54.
6. Boryslavska O.M. “Decentralization of Public Power : European Experience and Perspectives of Ukraine” O.M. Boryslavska, I.B. Zaverukha, A.M. Shkolyk et al. – Kyiv : O.M. Moskalenko, 2012. – 212 p.
7. Batanov O.V. “Self-Government” / O.V. Batanov // Law Encyclopedia / ed. Y.S. Shemshuchenko. – Kyiv : Ukrainian encyclopaedia, 1998-2004. – Vol. 5. – 2003. – P. 414.
8. On Bodies of Self-Organization of Population : Law of Ukraine of July 11, 2001, № 2625-III, [Electronic resource]. – Access mode : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>

9. Ilyashenko, V.A. Mechanisms of Development of Local Self-Government in Ukraine / V.A. Ilyashenko // *Derzhava i regioni. Naukovo-virobnichiy zhurnal. Seriya «Derzhavne upravlinnya»*. – 2011. – № 3. – P. 97-102.
10. “On Local Self-Government in Ukraine” : Law of Ukraine of May 21, 1997, № 1697-VII [Electronic resource]. – Access mode : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
11. Skakun, O.F. *Teoriya derzhavi i prava* [Theory of State and Law] / O.F. Skakun. – Kyiv : Alerta ; KNT ; CUL, 2010. – 520 c.
12. Pohorilko, V.F. “Public Power” / V.F. Pohorilko // *Law Encyclopedia* / ed. Y.S. Shemshuchenko. – Kyiv : Ukrainian encyclopaedia, 1998-2004. – Vol. 5. – 2003. – P. 196.
13. Kolomoiets, T.O. *Vstup do navchal'nogo kursu «Administrativne pravo Ukraine»* [Introduction to the course "Administrative Law of Ukraine"] / T.O. Kolomoiets, V.K. Kolpakov. – Kyiv : In Yure, 2014. – 240 p.
14. Boryslavska, O.M. “Local Self-Government as a Form of Decentralization and Guarantee of Democratic Political Regime” / *Visnik L'viv university. Seriya yuridichna*. – 2011. – Iss. 52. – P. 127-133.
15. Onupriienko, A.M. “Local Self-Goverenment in the System of Vertical Separation of Powers : General Theoretical Aspects” / A.M. Onupriienko // *Pidpriemnictvo, gospodarstvo i pravo*. – 2010. – № 3. – P. 27-30.
16. “Historical and Legal Problems of Decentralization of Power and European Integration of Ukraine”/ D.M. Dynovskyi // *Istoriko-pravova real'nist' u global'nomu i regional'nomu vimirakh* : materials XXVII the International istoriko-pravovoy conference (on Septembers, 21-23 in 2012). – Part I. – Kyiv ; Simferopol : Dolya, 2012. – P. 224-232.

УДК 347.73

ПРАВОВІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Перошук З.І., к.ю.н.

*Київський національний університет імені Тараса Шевченка,
вул. Володимирська, 60, м. Київ, Україна
zoryna888@ukr.net*

Статтю присвячено правовим питанням удосконалення бюджетної системи України. Автор перераховує ключові проблеми нинішньої бюджетної системи України, вирішення яких потребує ґрунтовної фінансово-правової наукової оцінки та конкретних змін у національному законодавстві.

Ключові слова: бюджет, бюджетна система України, структура бюджетної системи України, міжбюджетні трансферти.

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ

Перошук З.И.

*Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко,
ул. Владимирская, 60, г. Киев, Украина
zoryna888@ukr.net*

Статья посвящена правовым вопросам совершенствования бюджетной системы Украины. Автор перечисляет ключевые проблемы нынешней бюджетной системы Украины, решение которых требует основательной финансово-правовой научной оценки и конкретных изменений в национальном законодательстве.