

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

УДК 341

Кравчук М. Ю.,

*кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри
міжнародного права та європейської інтеграції
Тернопільського національного економічного університету*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ЯК ГАРАНТІЯ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВИ ТА СУСПІЛЬСТВА: МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

DECENTRALIZATION OF POWER AS A GUARANTEE OF DEMOCRATIZATION OF THE STATE AND SOCIETY: INTERNATIONAL LEGAL ASPECT

У статті з'ясовано сутність та особливості децентралізації влади європейських країн. Проаналізовано погляди науковців та практиків щодо питання демократизації держави і суспільства. Надано правову характеристику європейських стандартів децентралізації влади. Особливу увагу приділено діяльності Європейського Союзу у напрямку вдосконалення системи самоврядування. Визначено перспективи реформування державного управління.

Ключові слова: децентралізація влади, демократія, державна політика, органи місцевого самоврядування, органи державної влади, модель місцевого самоуправління, законодавство країн Європейського Союзу.

В статті прояснені суть і можливості децентралізації європейських країн, проаналізовані думки вчених і експертів по питанню демократизації держави і суспільства, здійснена правова характеристика європейських стандартів децентралізації влади. Особливу увагу приділено діяльності Європейського Союзу в напрямку вдосконалення системи управління. Визначено перспективи реформ державного управління.

Ключевые слова: децентрализация власти, демократия, государственная политика, органы местного самоуправления, органы государственной власти, модель местного самоуправления, законодательство Европейского союза.

In the article it is the essence and features of the decentralisation of European countries. Analyzes the views of academics and experts on the issue of democratization of the State and society. Given the characteristics of the European standards of decentralisation of power. Special attention is paid to the activities of the European Union in the direction of improving the system of Government. Defined by the prospects of the reform of public administration.

Key words: decentralization of power, democracy, public policy, bodies of local self-government, public authorities, model local government reorganization, legislation of the European Union.

Постановка проблеми. Питання якісного задоволення проблем інститутів громадянського суспільства допомагає вирішити децентралізація, оскільки саме вона передбачає передачу права приймати рішення органам, які не підпорядковані центральним органам влади і яких обирає зацікавлена громада.

Аналіз останніх досліджень. Проблематику децентралізації влади різних країн світу вивчали такі науковці: В. Борденюк, О. Бориславська, Я. Брюкнер, Х. Зоу, М. Іжа, С. Іфмаз, Л. Лозовська, М. Матвієнко, В. Пилипишин, Д. Хріпливець тощо.

Актуальність питання полягає у тому, що, незважаючи на дослідження фундаментальних, інституційних, інструментальних та операційних чинників державотворення, певні теоретичні та практично-прикладні питання, пов'язані з вивченням обсягу управлінської діяльності, вивчені недостатньо.

Розбудова місцевого самоврядування є найпродуктивнішим процесом згуртування нації навколо фундаментальних цінностей громадянського суспільства, адже саме за його допомогою відбувається генерування ініціативи громадян та найбільш ефективного використання потенціалу самоорганізації соціуму.

Мета роботи полягає в дослідженні й аналізі європейських та світових стандартів децентралізації влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. В Європі наприкінці ХХ ст. розпочинається переорієнтація політики в напрямі децентралізації до регіонального та місцевого рівнів, де спроможність горизонтальної співпраці і рівень розуміння реальних проблем є значно вищим. Водночас наголошується не на розвитку фізичної інфраструктури, а на розвитку людського потенціалу. Політика у сфері освіти має стати широко децентралізованою, щоб мати змогу долучатися до інших інструментів втручання в розвиток регіону, а навчання – максимально наближеним до пріоритетних напрямів його економічного розвитку. Особливий акцент зроблено на розвитку системи досліджень, розробки і передачі технологій між компаніями, університетами, дослідницькими центрами та органами влади. Менше уваги приділяється плануванню великих інтервенцій із боку уряду, проте більше уваги відводиться визначенню точкових втручань із метою усунення недоліків ринкового механізму. Основною метою стає чітке встановлення місця регіону у світовій економіці та сприяння розвитку напрямів у секторах, які мають найвищий потенціал і можуть підтримувати розвиток інших секторів. Ці тенденції посилено змінами у системі функціонування публічного управління загалом, від-

мовою від централізованого підходу та уніфікованих політик на користь децентралізації і комплексних форм організації.

На думку О. Бориславської, децентралізація влади є доволі складним поняттям, яке можна розкривати через його вплив на адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів. Децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування функцій та завдань, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власним завданням та повноваженням нижчого рівня [1, с. 105].

Академік Національної академії правових наук О. Скрипнюк вважає, що децентралізація виступає однією з форм розвитку демократії, що дає змогу, зберігаючи державу та її інститути, розширити місцеве самоврядування, активізувати населення щодо вирішення власних потреб та інтересів, звузити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави і платників податків на утримання держапарату та його матеріальних придатків – армію, міліцію тощо [7].

О. Клименко зазначає, що система взаємовідносин органів місцевого самоврядування та органів державної влади пов'язана з деконцентрацією і децентралізацією. На думку автора, на ефективність функціонування місцевої системи управління впливає зв'язок децентралізації та деконцентрації влади, співвідношення функцій та компетенції органів влади, їх розподіл за функціональними та галузевими принципами [4, с. 5].

Необхідною умовою демократизації державної влади і суспільства є децентралізоване управління. Одним з аргументів на користь здійснення децентралізаційних реформ є підвищення ефективності діяльності як центральних, так і місцевих органів влади, а також створення умов для економічного розвитку. Ще у 1956 р. американський дослідник Ч. Тіббут наголошував на тому, що децентралізоване виробництво товарів, робіт і послуг краще відповідає потребам громадян, ніж централізоване планування [9, с. 2].

С. Іфмаз у 1999 р. вивів гіпотезу, що саме децентралізація має позитивний вплив на підвищення темпів економічного росту у будь-якій державі: федеративній чи унітарній [10, с. 2]. Однак його твердження не завжди знаходить підґрунтя в перехідних країнах, де вплив децентралізації є несуттєвим. Такий стан речей спробували пояснити Я. Брюкнер та Х. Зоу. Працюючи незалежно один від одного, вони висунули припущення, що усі позитивні наслідки децентралізації нівелюються корупцією та ухиленням від податків – характерними явищами для країн із перехідною економікою [3].

Виокремлюють дві протилежні моделі, які описують відносини всередині держави, – моделі партнерства і посередництва. Вибір конкретної моделі зумовлений, перш за все, історією виникнення дер-

жави. Наприклад, держави, що були утворені шляхом об'єднання окремих спільнот із метою взаємодопомоги і захисту (Швейцарія, Нідерланди, Англія), тяжіють до моделі партнерства. Для такої моделі характерне розуміння місцевої влади як обмеженого самовиразу спільноти, як механізму досягнення інтересів громадян окремої місцевості, що, у свою чергу, потребує доступності місцевої влади для кожного громадянина, тобто велику кількість місцевих спілок (3 000 муніципалітетів у Швейцарії, 80 000 місцевих органів влади у США).

Проте більшість країн історично сформувалися не шляхом добровільного об'єднання автономних спільнот, а пройшли тривалий час будівництва, що супроводжувався авторитарними тенденціями. У таких державах місцева влада, як правило, розглядалася як підпорядкований посередник, а всі важливі сфери соціальних відносин контролював центр, значно обмежуючи функції місцевої влади. Прихильники такої моделі стверджували, що лише держава може бути гарантом соціально-економічної стабільності і захистити громадян від марнотратства і короткозорості місцевого управління.

Аналіз систем місцевого самоврядування свідчить, що у світі існує кілька їхніх моделей, які істотно відрізняються одна від одної за принципами формування органів місцевого самоврядування, типом взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади, формами взаємодії представницьких і виконавчо-розпорядних органів у системі місцевого самоврядування [5, с. 105].

Модель місцевого самоуправління означає форму організації влади територіальної громадою з метою найбільш ефективного вирішення питань місцевого значення [8].

Діяльність Європейського Союзу у напрямку вдосконалення системи самоврядування ґрунтується на таких засадах і з дотриманням таких вимог та принципів:

- відкритість передбачає активну комунікацію з громадськістю щодо завдань і обов'язків різних органів влади та державних установ, а також рішень, які приймаються ними;

- участь передбачає сприймання громадян та їхніх організацій не як пасивних об'єктів (або суб'єктів) політики й адміністративних рішень, а як безпосередніх, активних і зацікавлених сторін, що мають право брати широку участь у процесі прийняття адміністративних рішень на всіх етапах політики – від початкових стадій і упродовж всього циклу політики й управління;

- підзвітність, що базується на засадах права європейців на «належне управління», окрім традиційних типів відповідальності (політичної та адміністративної), передбачає також обов'язок реагування влади на потреби громадян. Це вимагає чіткого розподілу обов'язків – не лише між органами й установами, що приймають рішення, але й між ними та інститутами громадянського суспільства;

- ефективність: державна політика, законодавча і регуляторна системи мають відповідати реальним

суспільним потребам, мати чіткі цілі й прийматися з огляду на оцінку їх очікуваного впливу та попереднього досвіду. Політичні й управлінські рішення мають прийматися своєчасно й передбачати певну міру гнучкості в їх реалізації з метою врахування місцевих умов або специфічних особливостей сфери управління;

– злагодженість потребує не лише політичного лідерства, а й більшої послідовності між різноманітними інструментами, механізмами політики та різними стратегіями впливу на одну і ту саму реальність [6].

Найважливішими інституційними механізмами, що забезпечують відкритість і демократичність державного управління в ЄС, є:

1. органи та інституції, що забезпечують основу для залучення регіональних і місцевих органів влади й управління у процес прийняття рішень на загальнонаціональному рівні (наприклад, Комітет у справах регіонів Європейського Союзу);

2. консультативні інституції, що об'єднують представників різних соціально-економічних верств та інститутів громадянського суспільства (наприклад, Комітет із соціально-економічної політики);

3. інститути, які забезпечують у суспільстві соціальний діалог та дотримання процедур соціального партнерства між професійними спілками і об'єднаннями або федераціями роботодавців, що відіграє особливу роль у сфері державного управління та розробки політики у країнах ЄС.

Особливістю цього типу інституційного механізму є те, що його учасники (соціальні партнери) володіють повноваженнями самостійно, на засадах взаємної згоди приймають важливі рішення щодо низки питань у сфері соціальної політики. Органи державного управління, які можуть відігравати різні ролі в такому соціальному діалозі, зобов'язані виконувати офіційні домовленості соціальних партнерів та рішення органу з питань соціального партнерства, впроваджуючи заходи з метою їх виконання, зокрема законодавчого й регуляторного спрямування. Окрім того, в деяких випадках угоди у сфері соціального партнерства набувають сили нормативно-правових актів і виконуються в обов'язковому порядку на рівні з рішеннями органів влади.

У багатьох країнах Європейського Союзу секторальне (галузеве) законодавство передбачає створення постійно діючих консультативних органів за участю відповідних інститутів громадянського суспільства (захист прав споживачів та довкілля, охорона здоров'я тощо), що відіграють ключову роль у процесах прийняття рішень органами державного управління у відповідних секторах/галузях. У деяких сферах органи, що об'єднують представників урядових структур та інститутів громадянського суспільства, мають законодавчо визначені повноваження брати участь в управлінні й проводити моніторинг реалізації політики у певній сфері (наприклад, в управлінні соціальною або пенсійною політикою).

Якщо порушуються визначені положення й вимоги щодо проведення публічних консультацій,

такий регуляторний інструмент скасовується в судовому порядку. Як правило, в такому разі лише відповідні інститути громадянського суспільства (а не окремі громадяни) мають право звертатися до суду з позовом щодо скасування таких механізмів реалізації політики від імені фізичних і юридичних осіб, на права й інтереси яких вони мають або можуть мати вплив [1, с. 29].

Європейський Союз та країни-члени ЄС використовують спектр більш неформальних механізмів і методів впливу. Вибір певного механізму або їх комбінації, так само, як і їхня відповідна послідовність на різних стадіях процесу прийняття рішення, залежить від низки факторів, що включають:

– сферу дії і тип рішення щодо політики;

– роль органів державного управління у відповідній сфері;

– роль різних зацікавлених груп.

У деяких країнах Європейського Союзу законодавство загального спрямування, що регулює діяльність уряду, органів державного управління та держадміністрацій, містить конкретні положення й вимоги щодо проведення публічних консультацій, особливо це стосується процесу розробки й прийняття підзаконних актів та інших регуляторних інструментів й механізмів для реалізації державної політики, визначеної і впроваджуваної урядом або парламентом.

Нещодавні пропозиції щодо вдосконалення інституційних домовленостей, механізмів та методик проведення публічних консультацій на рівні ЄС були розроблені спеціальною робочою групою, організованою Європейською Комісією в рамках виконання «Білої книги щодо самоврядування в Європі» (“White Paper on European Governance”). Ці пропозиції, у свою чергу, стали предметом консультацій із зацікавленими сторонами поза межами Європейської Комісії (зокрема й з інститутами громадянського суспільства) та стосувалися наступних проблем.

Існує необхідність у запровадженні більш системного діалогу з представниками регіональних та місцевих органів самоврядування (через їхні об'єднання) на початкових стадіях розробки політики у будь-якій сфері й стосовно кожного адміністративного рішення. Що стосується питання реалізації політики, то в цій сфері запропоновано укласти угоди про співробітництво з органами місцевого самоврядування в рамках реалізації політики в певній сфері. Згідно з такими угодами, органи місцевого самоврядування беруть на себе питання реалізації певних заходів із метою досягнення окремих законодавчо визначених цілей політики. Ці угоди мають також передбачати необхідні заходи щодо моніторингу й отримання зворотнього зв'язку [2, с. 26].

Потребує посилення ролі постійно діючих консультативних інституцій (як-от Комісія у справах регіонів та Комісія з соціально-економічної політики) як під час розгляду пропозицій у сфері державної політики, так і під час оцінки її реалізації щодо співставлення цілей, результатів та наслідків дій.

Існує потреба в певній формалізації процедур організації й залучення інститутів громадянського суспільства до розробки політики та здійснення управління з метою забезпечення злагодженості й прозорості консультацій органів влади з громадськістю. Проте для підтримки гнучкості цієї важливої сфери важливо не просто ухвалити нові нормативні вимоги, а, насамперед, реалізувати низку наступних заходів:

- створити базу даних інститутів громадянського суспільства, яка має містити інформацію щодо їхніх цілей, членства, джерел фінансування та методів консультацій з їхніми членами;

- створити реєстр консультативних органів (завдання, членство, методи роботи);

- затвердити Кодекс поведінки або принципів, які встановлять мінімальні стандарти щодо здійснення консультаційних процедур (визначають питання проведення консультацій; застосування консультацій на початкових стадіях; встановлять критерії визначення відповідних зацікавлених сторін; проведення процедури консультування й представлення результатів консультацій тим, хто приймає рішення; питання надання зворотнього зв'язку зацікавленим сторонам, з якими проводилося консультування);

- створити можливості партнерства із певними інститутами громадянського суспільства, зокрема у сферах соціальної політики, діяльності об'єднань працівників, споживачів і виробників певних товарів;

- удосконалити роботу мереж взаємозв'язків і взаємовідносин, які фокусуються на виконанні міс-

цевих і специфічних цілей (із асоціаціями підприємців, місцевими громадами й органами місцевої влади, дослідницькими центрами тощо);

- розробити конкретні засади збирання й використання експертних і технічних порад: такі засади забезпечать прозорість процесу управління і створять можливість для того, що буде чітко видно, яку пораду отримано, від кого саме, яким чином пораду було включено в адміністративне рішення або як саме її було використано [4, с. 5].

Потребують більшої відкритості процедури прийняття рішень і посилення консультаційних механізмів (публічні слухання, експертні обговорення тощо), проведення консультацій з інститутами громадянського суспільства у сфері діяльності парламенту та інших представницьких органів демократії (наприклад, муніципальних рад).

Висновки з дослідження. Ми дійшли висновку, що відкритість і демократичність державного управління в країнах світу та Європейському Союзі безпосередньо пов'язані з процесами децентралізації державної влади. На сьогодні склалась унікальна ситуація, коли науковці та практики солідарні в своїй оцінці щодо ефективності системи місцевого самоврядування. Потреба запровадження нових підходів та вдосконалення державного управління не викликає жодних заперечень. Метою цих змін є створення і підтримання повноцінного життєвого середовища для суспільства, узгодження інтересів держави та територіальних громад, утвердження інституту прямого народовладдя.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін.; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.
2. Заблоцький В. Імплементация європейських стандартів формування та функціонування місцевого самоврядування в Україні / В. Заблоцький [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=870>.
3. Іжа М. Показник децентралізації цих процесів у країнах Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sevntu.com.ua/juspu/bitstream/123456789/3288/1/112-30.pdf>.
4. Клименко О. Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування / О. Клименко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://irbis.library.te.ua/cgi-bin/irbis64r_15/cgiirbis_64.exe?LNG=uk&S21CNR=10&S21STN=1&S21REF=5&C21COM=S&I21DBN=PRESA&P21DBN=PRESA&S21ALL=%3C.%3EEDP=201510%3C.%3E&S21FMT=fullwebr&Z21ID=
5. Матвиенко В. Прогностика: прогнозирование социальных и экономических процессов теория, методика, практика / В. Матвиенко. – К.: Укр. пропілеї, 2000. – 518 с.
6. Пилипишин В. Вплив процесів інтеграції на національні системи державного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11rvpcdu.pdf>.
7. Скрипнюк О. Децентралізація влади як фактор забезпечення стабільності конституційного ладу: питання теорії і практики // Актуальні проблеми розвитку конституційного права України: Матеріали методологічного семінару до Дня Конституції. – 7 липня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/publish/article/250244>.
8. Хріпливець Д. Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=188>.
9. Tiebout C. A pure theory of local expenditures // *Jornal of political Economy*. – 1956.
10. Yifmaz S. The Impact of Fiscal Decentralization on Macroeconomic Perfomance / *National Tax Associatoin Proceedings of the Ninety-second annual conference*. – Atlanta. – 1999.