



УДК 342.25 (477)

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В УКРАИНСКОЙ ПРАВОВОЙ МЫСЛИ НОВЕЙШЕГО ВРЕМЕНИ

Олеся РЕМЕНЯК,

аспирант кафедры конституционного и международного права
Института права и психологии Национального университета «Львовская политехника»;
старший преподаватель кафедры истории Украины, политологии и права
Национального лесотехнического университета Украины

Аннотация

В статье проанализированы теоретико-методологические достижения украинской историографии в изучении проблемы децентрализации публичной власти и реформирования местного самоуправления. Децентрализация является одним из приоритетных принципов организации и функционирования публичной власти, определена стратегическим заданием современной государственной политики, является неотъемлемой частью ряда реформ. Обоснована мысль, что только после провозглашения независимости возникли предусловия для проведения децентрализаторских реформ с учетом исторической традиции и международного опыта, учитывая евроинтеграционные устремления Украины.

Ключевые слова: украинская историография, децентрализация власти, централизация, местное самоуправление, ветви власти.

DECENTRALIZATION OF THE PUBLIC AUTHORITY IN UKRAINIAN LEGAL DOCTRINE OF THE RECENT EPOCH

Olesya REMENYAK,

Postgraduate Student at the Department of Constitutional and International Law
of Institute of Jurisprudence and Psychology
of Lviv Polytechnic National University;
Senior Lecturer of the Department of History of Ukraine,
Political Science and Law of National Forestry University of Ukraine

Summary

The article analyzes the theoretical and methodological achievements of Ukrainian historiography in the research of the issue of the public authority decentralization and local government reforming. Decentralization is one of the priority principles of organization and functioning of the public authority determined as a strategic task of modern state politics: is an integral component of a set of reforms. There is a grounded opinion that only after the declaration of independence there appeared the preconditions for the decentralization reforms considering the historical tradition and international experience with regard to the Euro-integration aspiration of Ukraine.

Key words: Ukrainian historiography, authority decentralization, centralization, local government, power branch.

Постановка проблемы. Обобщенный анализ специальной литературы дает основания констатировать, что существует определенная несогласованность в позициях ученых теоретиков во время исследования такого явления, как публичная власть, в том числе и ее децентрализации в разные исторические периоды. Такой плюрализм научных подходов обусловлен историческими особенностями, традициями, обычаями, государственным устройством в разные исторические периоды становления и развития украинского государства в целом и ее органов власти в частности. Хотя проблематика государственной публичной власти занимает ведущее место в исследованиях отечественных ученых, однако изучению вопроса историо-

графии децентрализации публичной власти не было уделено должного внимания.

Состояние исследования. Исследование проблемы децентрализации публичной власти возможно именно благодаря историко-правовым и историческим истокам развития право-, государствообразующего и правореализационного процессов на украинских землях. Процесс становления и развития феномена децентрализации публичной власти был предметом исследования таких отечественных ученых, как В.Б. Аверьянов, В.И. Борденюк, А.Н. Браславская, М.А. Будник, В.Б. Гройсман, О.Н. Евтушенко, М.П. Ищенко, Т.А. Карабин, И.Б. Колиушко, А.П. Лелеченко, А.А. Манджула, А.С. Матвиенко, П.П. Музычен-

ко, Ю.А. Тихомиров, С.Ю. Хаминич, Г.В. Чапала и др.

Целью статьи является анализ достижений украинской историографии по данной проблеме.

Изложение основного материала. Впервые попытка проведения децентрализации публичной власти в Украине по европейскому образцу была осуществлена Центральным Советом, который с 1917 по 1919 гг. был высшим представительным органом украинского народа. Так, в ст. 5 Конституции УНР от 29.04.1918 г. было закреплено положение о том, что конституционный строй Украины должен базироваться на основе принципа децентрализации путем предоставления права широкого самоуправления землям, волостям и общинам [1, с. 37]. Анализ этих кон-



ституционных норм дает основания согласиться с мнением Н.А. Багметова, В.М. Емельянова о том, что реализация этих конституционных предписаний в жизнь создала бы в Украине демократическую модель местной власти [2, с. 34]. Однако после установления советской власти во всех принятых Конституциях УССР указывалось на принадлежность государственной власти трудящимся в форме Советов депутатов [3, с. 192]. Однако констатировать децентрализацию публичной власти невозможно, поскольку назначение Советов как органов публичной власти было двойным. Во-первых, они были представительной организацией с четкой подчиненностью нижестоящих органов вышестоящим. Во-вторых, Советы были и местными органами власти, к основным задачам которых принадлежало выполнение всех постановлений высших органов советской власти, а также решение вопросов местного значения.

Таким образом, в советский период существование самостоятельных органов местного самоуправления как отдельной функциональной системы было невозможно, поскольку политика этого государства полностью отвергала возможность децентрализации власти, в том числе и путем независимости и самостоятельности органов местного самоуправления.

Только после провозглашения независимости Украины начинается активный процесс поисков путей модернизации системы организации публичной власти путем ее децентрализации. До 1996 г. организация государственной власти в Украине базировалась на принципах централизации по причине законодательного правопреемства Украиной наследия УССР. По мнению А.Н. Евтушенко, чрезмерная централизация власти приводит к неэффективности ее организации на региональном уровне и, как следствие, недееспособности местного самоуправления, является весомой проблемой украинского общества [4]. С этой позицией следует согласиться, поскольку Украине от советской власти досталась централизованная система административно-территориального устройства, для которой характерна высокая степень централизации власти по вертикали. По этим причинам орга-

ны местного самоуправления не были наделены полномочиями по ведению эффективной политики по интересам местных общин.

С принятием в 1996 году Конституции Украины впервые был закреплен на конституционном уровне в статье 132 принцип децентрализации в процессе осуществления государственной власти. Вместе с тем, как метко заметил И.Б. Колиушко, «в отличие от Конституции многих зарубежных государств, основой является не сама децентрализация, а ее сочетание с централизацией в осуществлении государственной власти» [5]. С этой позицией следует согласиться, поскольку закрепление законодателем не только основы децентрализации, но и централизации как остатка советского периода в ходе осуществления государственной власти является основанием для торможения демократического развития общества и государства. По этому поводу в специальной литературе распространено мнение зарубежного ученого Д. Ляйхта, который заметил, что в Украине, в результате сочетания принципов централизации и децентрализации, сформировалась гибридная система местного и регионального управления, которая наделила параллельно назначенные государственные структуры и ответственную перед местным населением самоуправляемую власть подобными полномочиями. Тем более, что в самой системе заложена тенденция к беспорядку [6, с. 24].

Надлежащее применение положений Основного Закона является неотъемлемым признаком демократического развития правового государства, эффективного функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления. Вместе с тем неоднократно инициированы изменения в Конституцию Украины. В частности, в Верховном Совете Украины, начиная с 28 июня 1996 года, было зарегистрировано более десятка законопроектов о внесении изменений в Конституцию Украины. В результате в Конституцию Украины внесены изменения законами Украины от 8 декабря 2004 года № 2222-IV, от 1 февраля 2011 № 2952-VI, от 19 сентября 2013 № 586-VII, а Революция достоинства стала катализатором принятия Верховным Советом Украины Закона Украины

«О восстановлении действия отдельных положений Конституции Украины» от 21 февраля 2014 № 742-VII [7].

Попытки ускорить процессы децентрализации государственной власти во времена независимой Украины осуществлялись неоднократно. Так, в 2000–2001 гг. было предложено внедрить бюджетную реформу, по которой главы государственных администраций теряли значительную часть их полномочий, в том числе и отстранялись от участия в формировании местных бюджетов. Подавляющее большинство ученых обосновывали утверждение о необходимости проведения фискальной децентрализации, поскольку она способствует эффективному обеспечению общественными услугами благодаря согласованию расходов органов власти с местными потребностями [8, с. 143]. Так, А.Е. Макаренко отмечал, что обязательным условием существования института самоуправления является формирование большей части доходов местных бюджетов именно за счет местных налогов и сборов, которые органы местного самоуправления должны устанавливать самостоятельно [9]. В своих трудах Ф.И. Сербан замечал, что финансовая децентрализация требует усиленного внимания, ведь она отражает финансовые полномочия органов местного самоуправления и является основным условием жизнеспособности и способности органов местной власти [10, с.11]. В 2006–2007 гг. была инициирована ликвидация государственных администраций и замена их местными советами с действующими при них исполнительными комитетами. Однако ни одна из этих попыток децентрализации публичной власти так и не была реализована.

В период с 2010–2014 гг. управление государством осуществлялось по жесткому принципу централизации, полномочия органов местного и регионального уровня были значительно сужены. Исследуя процесс децентрализации системы власти в этот период, Л.Г. Лысенко и А.А. Карасевич пришли к выводу, что «с приближением президентских выборов в 2013 г. правительство Николая Азарова подготовило проект указа президента «Об утверждении «Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине». В проекте



указа констатировалась неспособность большинства территориальных общин к обеспечению эффективного управления экономическим развитием города или региона. Отмечалось, что в подавляющем большинстве территориальных общин отсутствуют исполнительные органы местных советов, бюджетные учреждения, коммунальные предприятия и т.д.» [11, с. 29].

Новый этап в развитии феномена децентрализации публичной власти в Украине берет свое начало после Революция достоинства 2014 г. Исследуя этот вопрос, А.И. Филатов отмечал, что «ратифицировав Соглашение об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны, Украина получила инструмент и указатель для своих преобразований. Выполнение требований настоящего Соглашения дает возможность Украине в дальнейшем стать полноценным членом в Европейском Союзе. Такими требованиями являются соответствие Копенгагенским критериям – параметрам, которым должны отвечать государства – члены Европейского Союза. Именно поэтому Стратегией устойчивого развития «Украина – 2020», одобренной Указом Президента Украины от 12 января 2015 № 5, предусмотрена реализация конституционной реформы, в том числе в части децентрализации [12].

Анализ положений этой Стратегии дает основания для выделения цели политики в сфере децентрализации власти. Этой целью следует считать: во-первых, уход от централизованной модели управления в государстве; во-вторых, обеспечение способности местного самоуправления; в-третьих, построение эффективной системы территориальной организации власти в Украине; в-четвертых, реализация в полной мере положений Европейской хартии местного самоуправления, принципов субсидиарности, вездесущности и финансовой самодостаточности местного самоуправления.

Существенного совершенствования требует система территориальной организации власти с целью повышения эффективности управления общественным развитием на соответствующей территории. По мнению, А.П. Яце-

нюка, реализация структурных реформ позволит достичь устойчивого экономического эффекта при условии гармонизации их приоритетов и этапов с реформой местного самоуправления и территориальной организации власти [13]. Это обеспечит качественное проведение децентрализации власти.

Фактически только с 25-го года независимости Украины в стране началась переориентация политики в направлении децентрализации к региональному и местному уровням, где способность к горизонтальному сотрудничеству и уровень понимания реальных проблем значительно выше. Стоит согласиться с мнением В.А. Величко о том, что в процессе децентрализации власти в Украине «эндогенность и самодостаточный рост стал новой формулой успеха регионов. Эти тенденции усилены изменениями в системе функционирования публичного управления в целом, отказом от централизованного подхода и унифицированных политик в пользу дифференциации и комплексных форм организации» [14, с.19].

Однако есть ряд проблем на пути децентрализации публичной власти в Украине. Отдельная группа ученых, в частности В.В. Брустинов [15], В.В. Галунько [16], В.Я. Малиновский [17], Ю.С. Шемчушенко [18], видят возможность успешного проведения децентрализации публичной власти в Украине только после устранения ряда проблем. Ученые выделяют преграды основополагающего, идеологического характера и правового обеспечения этого процесса. Сущность преград основополагающего (принципиального) характера заключается в необходимости определения основных идей, основных принципов децентрализации публичной власти. В свою очередь, М.В. Савчин, Я.В. Лазурь, И.В. Хохлова, М.В. Менджул, А.Я. Рогач придерживаются позиции, что такими принципами следует считать принцип субсидиарности, принцип сочетания централизации и децентрализации публичной власти, принцип вездесущности общин, принцип финансового равенства общин и регионов и т.д. [19]. Анализ специальной литературы по обозначенной проблематике дает основания для дополнения принципа сочетания централизации и децентрализации публич-

ной власти мнением о необходимости закрепления приоритетности именно основ децентрализации.

Следующую группу проблем составляют препятствия идеологического характера. Так, по мнению М.И. Михальченко, государственная идеология должна четко соответствовать заложенной в Конституции и законодательных актах модели государства. Государственная идеология Украины должна быть сформирована на основании трансформации общественного развития и основываться на либерально-демократических принципах [20].

Заслуживает внимания в этом контексте и позиция В.Б. Гройсмана о том, что актуальной теоретической моделью является начало децентрализации по уменьшению административно-управленческих звеньев, что значительно упростило процедуру получения гражданами административных услуг [21, с. 31].

Выводы. Сказанное дает основания для формирования вывода о том, что децентрализация власти на современном этапе развития украинского государства является первоочередной задачей для украинской власти. Целью процесса децентрализации власти является формирование оптимальной системы территориального устройства, реформирование органов государственной власти и создание эффективного местного самоуправления, а также повышение качества предоставления публичных услуг, улучшение местной инфраструктуры и др.

Проблема децентрализации публичной власти имеет длительную историческую традицию, но только после обретения независимости Украины вопрос децентрализации публичной власти приобрел приоритетное значение. Нарботки украинской правовой науки позволяют провести эффективную реформу публичной власти, которая бы основывалась на глубоких исторических традициях и учитывала опыт проведения подобных реформ в ведущих европейских странах.

Список использованной литературы:

1. Євтушенко О.Н. Радянська модель організації місцевої влади в Україні / О.Н. Євтушенко // Наукові



праці: науково-методичний журнал. Державне управління. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2011. – Вип. 147. – Т. 159. – С. 37–42.

2. Багметов М.О., Смельянов В.М. Історія та практика державного управління в Україні / М.О. Багметов. – Чернівці : ЧНУ. – 2014. – 316 с.

3. Липатов А.А. История советской конституции (в документах) 1917–1956 / А.А. Липатов, Н.Т. Савенков // Общ. ред. Студеникин С.С. – М. : Голосиздат. – 1957. – 1046 с.

4. Євтушенко О.Н. Проблеми централізації державної влади і місцеве самоврядування в Україні / О.Н. Євтушенко // Гілея: науковий вісник: Збірник наукових праць. – 2009. – № 29. – С. 323–329.

5. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М. та ін.; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О.М., 2012. – 212 с.

6. Ляйт Д. Не те вирішення не тієї проблеми: Стандартний підхід до децентралізації без якісної інфраструктури та сильних інституцій може завдати Україні більше шкоди, ніж користі / Д. Ляйт // Український тиждень. – 2015. – № 22. – С. 24–26.

7. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади: Верховна Рада України, Проект Закону № 2217а від 01.07.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

8. Хамініч С.Ю. Особливості фіскальної децентралізації в умовах розвитку національного господарства України / С.Ю. Хамініч, В.М. Климова // Вісник Дніпропетровського університету. – 2011. – Вип. 5(2). – С. 143–148. – (Серія «Економіка»).

9. Макаренко О.Є. Шляхи розвитку фінансової незалежності місцевого самоврядування / О.Є. Макаренко // Державне будівництво. – 2008. – № 1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_1_43.

10. Сербан Ф.І. Федералізація чи децентралізація. Виклики часу / Ф.І. Сербан. // Юридична наука. – № 1. – 2015. – С. 7–14.

11. Лисенко Л.Г., Карасевич А.О. Децентралізація системи влади в Україні: аналіз засад і напрямів / Л.Г. Ли-

сенко, А.О. Карасевич // Актуальні проблеми соціально-гуманітарних наук: матеріали V всеукраїнської наукової конференції з міжнародною участю (м. Дніпропетровськ, 28 серпня 2015р.): у 2-х частинах. – Д. : ТОВ «ІННОВАЦІЯ», 2015. – Ч.1. – С. 27–37.

12. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а від 01.07.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

13. Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо бюджетної децентралізації) : Верховна Рада України, Закон, Проект, № 4435а від 08.08.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51901.

14. Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо бюджетної децентралізації): Верховна Рада України, Закон, Проект, № 4435а від 08.08.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51901.

15. Брустін В.В. Модернізація системи влади та управління: чинники змін та розвитку : автореф. дис. канд. політ. Наук / В.В. Брустін. – К. : НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2005. – 19 с.

16. Галуцько В.В. Напрями реформування системи органів виконавчої влади / В.В. Галуцько // Митна справа. – 2011. – № 1(73). – Ч. 2.

17. Малиновський В.Я. Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-мотодологічні засади : автореф. дис. канд. політ. Наук / В.Я. Малиновський. – К. : Українська академія державного управління при Президентові України, 2002. – 21 с.

18. Шемчушенко Ю.С. Проблеми модернізації державної влади в Україні / Ю.С. Шемчушенко // Державно-правові та суспільно-політичні перетворення в Україні: проблеми і перспективи. Матеріали спільного засідання вчених рад Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України та Інституту історії України НАН України / Відп. ред. академік НАН України Ю.С. Шем-

чушенко; упор. доктор політ. наук В.П. Горбатенко. – К. : ТОВ «Юридична думка», 2010 – 320 с.

19. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / Г.Г. Динис, Т.О. Карабін, Я.В. Лазур, М.В. Менджул, Р.П. Натуркач, О.Я. Рогач, М.В. Савчин, І.С. Сухан, П.А. Трачук, І.В. Хохлова; за заг. ред. док. юрид. наук, проф. М.В. Савчина. – Ужгород : TIMPANI, 2015. – 216 с.

20. Михальченко М.І. Український модернізаційний проект: виклики і відповіді сучасності / М.І. Михальченко // Державно-правові та суспільно-політичні перетворення в Україні: проблеми і перспективи. Матеріали спільного засідання вчених рад Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України та Інституту історії України НАН України / Відп. ред. академік НАН України Ю.С. Шемчушенко; упор. доктор політ. наук В.П. Горбатенко. – К. : ТОВ «Юридична думка», 2010 – 320 с.

21. Гройсман В. Процеси централізації та децентралізації влади в сучасному державному управлінні / В. Гройсман // Теорія та історія державного управління. – 2015. – С. 26–36.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Ременяк Олеся Васильевна – аспирант кафедры конституционного и международного права Института права и психологии Национального университета «Львовская политехника»; старший преподаватель кафедры истории Украины, политологии и права Национального лесотехнического университета Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Remenyak Olesya Vasilyevna – Postgraduate Student at the Department of Constitutional and International Law of Institute of Jurisprudence and Psychology of Lviv Polytechnic National University; Senior Lecturer of the Department of History of Ukraine, Political Science and Law of National Forestry University of Ukraine

oremenyak@ukr.net