

Принципи організації публічно-владних відносин у місцевому самоврядуванні

Віталій Карнаух,
аспірант кафедри політичних наук
філософського факультету
Національного університету ім. Т. Шевченка

У статті здійснюється спроба концептуально-теоретичного аналізу особливостей „переміщення повноважень” влади з центру на місця.

Практика публічно-владних повноважень на рівні місцевого самоврядування є темою, котра не втрачає своєї актуальності у дослідницькому середовищі. Це, очевидно, може пояснити, з-поміж іншого, й тим, що від конкретно визначеного способу розподілу ресурсів та засобів здійснення публічної влади у межах локальної територіальної одиниці значною мірою залежить ефективність діяльності органів, що її здійснюють. Останнє, на нашу думку, прямо детермінує й кінцеві результати цієї діяльності, якими, очевидно, слід вважати захист інтересів членів певного територіального колективу (громади).

Теза щодо актуальності дослідження зазначеної проблеми знаходить підтвердження і з огляду на значну кількість відповідних наукових і публіцистичних розвідок як у вітчизняному, так і в зарубіжному науковому середовищі. Так, серед українських правників, політологів, суспільствознавців в цілому заслуговують на увагу праці А. Ткачука, В. Авер'янова, В. Бабкіна, В. Копейчикова, С. Рябова, М. Томенка, Ю. Шемшученка та інших. Серед величезного зарубіжного дослідницького загалу насамперед потрібно згадати британського вченого К. Худа, американців В. Андерсона та Г. Брауна, французьких науковців Б. Гурне, Ж. Веделя та Г. Бребана. Ці автори оригінально досліджують проблему визначення сутності публічно-владної діяльності на рівні місцевого самоврядування, особливостей і принципів її здійснення тощо.

Проте, незважаючи на доволі значну кількість досліджень, проблему навряд чи можна вважати пізною. Зокрема, лишаються відкритими питання пошуку найефективнішої моделі політичного владного

управління в рамках суспільства перехідного зразка (в тому числі і в Україні), потребують ґрунтовного аналізу його вихідні принципи. Зрозуміло, в межах невеликої статті неможливо розкрити всі аспекти названої проблематики. Радше необхідно прагнути своєрідного концептуального з'ясування її сутності та особливостей.

За визначенням авторів українського політологічного словника, політичне управління розглядається як „вплив суб'єкта політики на політичну ситуацію з метою забезпечення своїх інтересів” [1]. Як бачимо, у цьому випадку політичне управління, певним проявом якого, очевидно, слід вважати й управління в межах територіальної громади, характеризується в контексті первинного феномена політичної системи, що вимагає хоча б побіжного аналізу природи останньої.

Сучасна теорія політичної системи сформувалася у 1950-ті роки під впливом розвитку загальної теорії систем як дисципліни на перетині таких наук, як кібернетика, біологія, політологія. Загальна теорія систем розглядає такі універсальні ознаки системи (як живої, так і неживої):

³⁵₁₇ взаємозв'язок групи елементів;

³⁵₁₇ утворення ними самостійної цілісності;

³⁵₁₇ властивість самозберігатися та вступати у відносини з середовищем та іншими системами.

Від загальної теорії систем бере початок сучасний системний підхід до визначення місця і ролі політики в суспільстві, хоча ґрунт системності було закладено раніше – у працях теоретиків класичної теорії еліти П. Моски, В. Парето, у теорії бюрократії та бюрократизації (М. Вебер, Р. Міхельс) тощо.

Як зазначає А. Белов, „системний підхід орієнтує дослідника аналізувати владу не як субстанцію, до якої можна долучатися, а як продукт взаємодії. Влада вже не розглядається як стала, одного разу зафіксована маса. В результаті владні відносини розглядаються як внутрішньо складні структури та процеси з приводу прийняття та реалізації владних рішень” [2].

Крізь призму аналізу політики як системного феномена суспільства влада розуміється як продукт сукупної діяльності людей, як процес і результат взаємодії законів, адміністрацій, інститутів, партій, лідерів, еліти, інтересів тощо.

Прикметно, що таке розуміння політичного управління цілком відповідає дефініції місцевого самоврядування як управлінської діяльності, спрямованої на забезпечення інтересів територіальної громади засобами владного впливу. Проте відповідні інтереси на регіональному (місцевому) рівні, безумовно, має і центральна державна адміністрація, представлена, як правило, у формі місцевих органів державної влади. Звідси – потенція конкуренції повноважень, їх паралельного здійснення,

що, як заідчує практика реальних політико-владних відносин, зовсім не сприяє ефективності управлінської діяльності.

Окрім того, ситуація своєрідного „двовладдя” досить часто спричиняє певну анархізацію тієї чи іншої сфери суспільних відносин через неврегульованість проблеми належності цієї сфери до певного органу чи інституту управління або ж, навпаки, стає можливою надмірна зарегульованість якогось сегмента суспільних відносин, що спричиняє гальмування його розвитку. Така ситуація особливо помітна у суспільствах так званого перехідного характеру (у фіскальній сфері, у відносинах роздержавлення й приватизації тощо). Всі ці колізії знайшли своє теоретико-методологічне обґрунтування у теорії політики і теорії державного управління у формі аналізу тенденцій централізації та концентрації, децентралізації і деконцентрації влади, передовсім – державної.

Децентралізація, як і інші форми „розподілу” державної влади, означає, зпоміж іншого, усунення монополізму державного управління з царини суспільних відносин. Автори одного з політологічних словників пропонують таке розуміння сутності поняття „державне управління”: це „одна з форм діяльності держави, яка виражається у реалізації законів, в організації суспільних відносин з метою забезпечення державних інтересів і політики, яку проводить держава” [3].

Сучасна політична теорія розглядає місцеве самоврядування переважно крізь призму понять „деконцентрації” та „децентралізації” державної влади. Однак серед дослідницького загалу не помітно однастайності щодо цього. „Деякі дослідники вважають, що децентралізація – це характерне для сфери державного управління явище, обумовлене об’єктивними і суб’єктивними факторами. Його необхідність є актуальною з цілого ряду причин, перш за все – через розподіл функцій між центральними інстанціями і місцевим самоврядуванням” [4].

У дослідницькому середовищі користується популярністю французький погляд на проблему децентралізації і деконцентрації публічно-владних повноважень у рамках політичної системи суспільства. Його апологетом прийнято вважати Ж. Веделя, за тлумаченням якого децентралізація – це організаційна техніка, котра полягає у передачі важливих прав з прийняття рішень представникам центральної влади, поставленим на чолі різного роду адміністративних округів чи державних служб [5]. Деконцентрація – це передача прав на прийняття рішень органам, які не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам влади і котрі, як правило, обираються зацікавленими громадянами. „Деконцентрація – це спосіб організації владарювання всередині держави, а децентралізація – це відчуження повноважень однієї юридичної особи (держави) на користь іншої (місцевий управлінський

колектив)” [6]. Загальними принципами децентралізації у Франції є:

- а) вільне самоуправління місцевих колективів;
- б) передача місцевим колективам повноважень держави;
- в) паралельно з такою „передачею” необхідне забезпечення органів місцевого самоврядування відповідними фінансовими, людськими та юридичними ресурсами.

За І. Грицяком, децентралізація державного управління – це „діяльність незалежного місцевого самоврядування в результаті передачі їм повноважень держави” [7]. Передача повноважень у цьому випадку розглядається не як делегування, а як перетворення державних повноважень на самоуправлінські, що, очевидно, дає можливість розгляду різної природи влади місцевого самоврядування і державної влади. При цьому І. Грицяк зауважує: „Якщо процеси деконцентрації поширюються лише на державну виконавчу владу на місцях, то децентралізаційна діяльність своїм об’єктом має сферу місцевого самоврядування” [8].

Щодо форм децентралізації, то, як вважає М. Корнієнко, можна вести мову про існування двох форм децентралізації:

1) „демократична децентралізація як деволуція частини державної виконавчої влади на рівень населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць та органів, котрі вони обирають;

2) адміністративна децентралізація: створення на місцях спеціальних виконавчих органів (префектур, державних адміністрацій тощо) та наділення їх повноваженнями здійснення виконавчої влади. Причому, тут має місце не стільки децентралізація виконавчої влади, скільки деконцентрація або делегування її повноважень по вертикалі зверху вниз” [9].

Загально визнано, що місцеве самоврядування не є державним управлінням. Більшість конституцій зарубіжних країн так чи інакше обумовлюють автономність органів місцевого самоврядування та „неналежність” їх до ієрархічної вертикалі виконавчої влади. Але, в такому випадку, „якщо місцеве самоврядування не входить до системи виконавчої влади, тобто не є формою державного управління, то видається не зовсім правильним визначати його як „форму децентралізації державного управління” або як „форму децентралізації виконавчої влади” [10].

Передумови виходу з такої теоретичної колізії окреслює А. Черкасов. Він стверджує, що сучасна політична наука розглядає місцеве самоврядування крізь призму таких понять, як деконцентрація та децентралізація, та вбачає основну різницю між ними в тому, що „деконцентрація являє собою передачу повноважень чиновникам, що призначаються з центру на місця, а також подрібнення влади одного рівня, а децентралізація виражається в передачі центром певних владних повноважень місцевим органам” [11].

Очевидно, в цьому випадку потребують змістового аналізу поняття „влада одного рівня” та „місцеві органи”. Якщо місцеві державні адміністрації, котрі здійснюють виконавчу владу на регіональному рівні, а також органи місцевого самоврядування, що здійснюють іншу за своєю природою владу, є двома самостійними підсистемами публічної влади одного рівня – місцевого, тобто публічної влади на місцевому рівні, то таке „подрібнення” влади одного рівня є деконцентрацією публічної влади.

Аналогічно можна розглянути і поняття „місцеві органи”: якщо воно включає місцеві органи виконавчої влади, то можна погодитися, що децентралізація виражається у передачі центром окремих повноважень влади місцевим органам [12].

Етимологія слова „децентралізація” означає скасування будь-якої централізації. А централізація – це „зосередження управління чи керівництва в одному місці, в якомусь єдиному центрі” [13]. Тобто, централізація у сфері місцевого управління передбачає ієрархічну систему (вертикаль) відповідних органів, яка закінчується центром, від якого, у свою чергу, виходять всі обов’язкові нормативи щодо здійснення влади на місцевому рівні.

Децентралізація означає „скасування” управління з одного центру та передачу повноважень з місцевого управління органам, наділеним відповідними самостійними повноваженнями, але в ієрархічному плані підпорядкованим центральній владі. У цьому випадку йдеться про підкреслення особливостей компетенційної юрисдикції органів місцевого самоврядування. А саме, такі органи, як підкреслювалося вище, володіють, так би мовити, „власною” компетенцією і виконують делеговані центральною владою функції. Тому можна стверджувати, що „дефініція „децентралізація” застосовується до:

а) сфери виконавчої влади (державне управління у вузькому сенсі) як делегування прав центральними органами виконавчої влади її інституціям на місцях;

б) враховуючи здійснення „делегованих” повноважень, у частині виконання яких органи місцевого самоврядування підзвітні та підконтрольні відповідним державним інститутам, делегування повноважень також може визначатися як „форма децентралізації державного управління” [14].

Проте цей термін, очевидно, не може застосовуватися у сфері здійснення органами місцевого самоврядування власних самоврядних повноважень, оскільки в такому випадку не практикується (у більшості країн) включення цих органів до субординаційної вертикалі державної виконавчої влади. В результаті відбувається подрібнення публічної влади на місцевому рівні. Отже, доречніше використовувати термін „деконцентрація”, оскільки він, не передбачаючи жорсткої ієрархічної вертикалі, водночас підкреслює розосередження публічної влади між її

підсистемами.

Необхідно розмежовувати децентралізацію державного управління у сенсі переважного делегування державною частиною повноважень органам місцевого самоврядування та деконцентрацію публічної влади як „самостійної форми публічної влади на місцевому рівні в результаті трансформації суверенних прав держави у власні, самоуправлінські права територіальної громади” [15].

На нашу думку, слід погодитися з Г. Бребаном, який вважав, що „децентралізація та деконцентрація є двома різними видами переміщень повноважень з центру на місця” [16]. Єдине, на чому варто наголосити в цьому випадку, є вже згадана теза, що від практики такого розподілу значною мірою залежить ефективність здійснення публічно-владних повноважень на місцевому (регіональному) рівні, що вимагає особливої дослідницької уваги до нього. Зокрема, в цьому сенсі видаються доволі актуальними такі напрями можливих наукових пошуків, як визначення максимально ефективного способу розподілу владних повноважень на рівні місцевого самоврядування в Україні, характеристика економічних і фінансових ресурсів її здійснення тощо.

Слід зазначити, що в межах цієї статті автор не ставив за мету проаналізувати принципову специфіку децентралізації та деконцентрації влади в Україні. Проте здійснена спроба концептуально-теоретичного аналізу особливостей „переміщення повноважень” влади з центру на місця може стати підґрунтям такого дослідницько-пізнавального пошуку.

Література:

1. Політологічний енциклопедичний словник. Ред. Ю. С. Шемшученко, В. Д. Бабкін. – К., 1997. – С. 336.
2. Белов А. Г. Политическая система // Кентавр. – 1995, №2. – С. 151.
3. Политологический словарь. Ред. В. Ф. Халипов. – М., 1995. – С. 35.
4. Крусян А. Децентрализация и деконцентрация публичной власти: соотношение в теории и законодательстве Украины // Юридический вестник. – 1999, №1. – С. 30
5. Ведель Ж. Административное право Франции. – М., 1973. – С. 392.
6. Бребан Г. Французское административное право. – М., 1988. – С. 57.
7. Грицяк І. А. Проблеми теорії та практики державного управління та місцевого самоврядування / Матеріали щорічної науково-практичної конференції професорсько-викладацького складу та слухачів Української академії державного управління (31.05.1996). – К., 1996. – С. 58.
8. Там само.
9. Корнієнко М. С. Місцеве самоврядування. – К., 1997. – С. 20 – 21.
10. Крусян А. Децентрализация и деконцентрация публичной власти:

соотношение в теории и законодательстве Украины // Юридический вестник. – 1999, №1. – С. 32.

11. **Черкасов А. И.** Сравнительное конституционное право. – М., 1996. – С. 88.

12. **Крусян А.** Децентрализация и деконцентрация публичной власти: соотношение в теории и законодательстве Украины // Юридический вестник. – 1999, №1. – С. 31.

13. Большой толковый словарь иностранных слов. – Ростов-на-Дону. – Т. 3. – 1995. – С. 347.

14. **Крусян А.** Децентрализация и деконцентрация публичной власти: соотношение в теории и законодательстве Украины // Юридический вестник. – 1999, №1. – С. 33.

15. **Крусян А.** Децентрализация и деконцентрация публичной власти: соотношение в теории и законодательстве Украины // Юридический вестник. – 1999, №1. – С. 32.

16. **Бребан Г.** Французское административное право. – М., 1988. – С. 87.