

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 340 : 323.21

ЛУЧКО М.О.

ПОНЯТТЯ Й СУТНІСТЬ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Стаття присвячена аналізу сучасної політичної ситуації у державі та незадовільному стану функціонування органів публічної влади, для глибшого наукового осмислення перспективи розвитку місцевого самоврядування в аспекті децентралізації публічної влади.

Ключові слова: децентралізація, деконцентрація влади, місцеве самоврядування, місцева влада.

Статья посвящена анализу современной политической ситуации в стране и неудовлетворительному состоянию функционирования органов публичной власти, для более глубокого научного осмысления перспективы развития местного самоуправления в аспекте децентрализации публичной власти.

Ключевые слова: децентрализация, деконцентрация власти, местное самоуправление, местная власть.

The article completes the analysis of the current political situation in the state and the unforgettable state of functioning of public authorities, for a more profound scientific understanding of the prospect of development of local self-government in the aspect of decentralization of public authority.

Key words: decentralization, deconcentration authority, local authority, local government.

Вступ. Нині в теорії конституційного та муніципального права вагоме місце займає проблема децентралізації публічної влади як один із пріоритетних напрямів реформування місцевого самоврядування. Надмірна централізація публічної влади в Україні протягом останніх десятиліть значною мірою стримувала розвиток місцевого самоврядування, самоорганізацію суспільства. Децентралізація влади, передача територіальним громадам, об'єднаним локальними інтересами, повноважень із вирішення справ, віднесених до компетенції держави, як свідчить досвід зарубіжних держав, є запорукою їх стабільного розвитку.

Актуальність теми дослідження зумовлена сучасною політичною ситуацією у державі та незадовільним станом функціонування органів публічної влади, необхідністю більш глибокого наукового осмислення перспективи розвитку місцевого самоврядування в аспекті децентралізації публічної влади. Демократичні перетворення, що відбуваються в Україні, потребують нових підходів до формування компетенції органів публічної влади на засадах децентралізації та субсидіарності.

Теоретичні засади децентралізації публічної влади розробляли такі вітчизняні вчені, як М.О. Баймуратов [1], О.В. Батанов [2], В.І. Борденюк [3], В.В. Кравченко [9], П.М. Любченко [10], С.Г. Серьогіна [16], але складність та багатогранність проблематики вимагає продовження досліджень у цій сфері.

Результати дослідження. На сучасному етапі державотворення в Україні децентралізація влади є основним напрямом реформування системи публічного управління. Для останньої чверті ХХ – початку ХХІ ст. характерним є становлення та розвиток у багатьох європейських країнах ін-

© ЛУЧКО М.О. – аспірант кафедри державного будівництва (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

новаційних моделей публічного управління. Необхідність модернізації традиційних систем державного управління зумовлена не просто сумою накопичених локальних проблем, а глибокими політичними та економічними викликами, що призвели до появи феномену глобальної постіндустріальної цивілізації. Нові реалії вимагають використання модерних підходів до державного управління, а саме заміни чинних адміністративних інструментів управління, що базувалися на ієрархічних структурах та сталих бюрократичних процедурах, на такі, що потребують активної участі організованої громадськості у процесі визначення суспільних потреб та надання якісних публічних послуг [6]. Децентралізація та локальна автономія, що є трендом світової політики, розглядалися більшістю закордонних науковців як головні засади публічного управління та демократизації [17, с. 217]. Можна виділити три основних тенденції, які сприяють децентралізації: 1) прагнення до більш ефективного і рентабельного публічного управління; 2) визнання наявності соціальних груп інтереси, яких можуть бути різними; 3) демократизація організації публічної влади.

В юридичній літературі можна зустріти різні визначення децентралізації, яка розглядається як процес (1), як результат якісної трансформації влади на місцях (2), як процес і результат одночасно (3). Відсутня єдність серед науковців і щодо питань про рівні децентралізації, форми та способи її здійснення.

Так, Б. Гурне вважає, що децентралізація «є способом територіальної організації влади, за якого держава передає право на прийняття рішень по визначених питаннях або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не входять у систему виконавчої влади і є порівняно незалежними від неї» [5, с. 88]. А.А. Коваленко бачить прояв децентралізації в тому, що політико-правові елементи взаємовідносин громади і держави утворюють особливий правовий режим, який надає місцевим органам самостійності та ієрархічної незалежності від органів як державного управління, так і самоврядування [8, с. 4].

А.М. Колодій стверджує, що під час децентралізації влади відбувається правове відчуження повноважень держави як юридичної особи на користь іншої юридичної особи – місцевої влади [13, с. 283]. Таку позицію займають й інші науковці, які децентралізацію розглядають як один зі способів оптимізації державного управління, що передбачає передачу певної низки компетенцій органам, які не перебувають у підпорядкуванні центральної влади й обираються чи створюються громадою, тобто місцевим органам самоврядування [12, с. 30; 15, с. 92–93, 95]. Результатом такого процесу є перетворення повноважень державних органів на повноваження органів місцевого самоврядування.

Протилежну думку висловлюють І.А. Грицяк і В.М. Кампо, які стверджують, що центральний уряд має делегувати функції та повноваження не представницьким органам, а органам виконавчої влади на місцях. І.А. Грицяк зазначає, що справжня децентралізація передбачає, насамперед, передачу повноважень центральної влади не представницьким органам місцевої влади (наприклад, генеральним і муніципальним радам у Франції), а представникам центральної виконавчої влади на місцях (префектам) [4, с. 293–294]. В.М. Кампо наголошує, що під час децентралізації центральний уряд має делегувати функції та повноваження не представницьким органам, а органам виконавчої влади на місцях, зберігаючи міцну виконавчу вертикаль, що забезпечуватиме правопорядок у країні та її цілісність [7, с. 64]. За останнім підходом реформування місцевих державних адміністрацій або діяльність префектів розглядається як складова частина децентралізації державного управління в поняттях децентралізації адміністративної або деконцентрації.

У наукових роботах часто розрізняють два типи децентралізації публічної влади: адміністративну (бюрократичну) і демократичну. Децентралізація адміністративна (її ще називають «інститут намісництва») означає розширення повноважень місцевих адміністративних органів, які діють у межах компетенції самостійно, але ієрархічно підпорядковані, підзвітні й підконтрольні центральному органам. Цей тип децентралізації, по суті, є деконцентрацію публічної влади. Деконцентрація – це адміністративна децентралізація, що передбачає передачу повноважень від центральних органів державної влади місцевим органам державної влади. Центральний уряд зберігає монополієне право на здійснення основних керівних функцій щодо об'єкта управління. Але, на відміну від централізованого управління, місцеві органи публічного врядування та їх посадові особи постають не лише в ролі простих виконавців прийнятих «угорі» рішень, а як урядовці, наділені за законом повноваженнями ухвалювати рішення у сфері власної управлінської компетенції. Проводячи паралель із досвідом демократичних країн, можна стверджувати, що процес деконцентрації влади відповідає сутності “government decentralization” як управлінського явища або процесу [6].

Децентралізація демократична передбачає закріплення повноважень за суб'єктами системи місцевого самоврядування, для того щоб питання місцевого значення вирішувалися органами та посадовими особами обраними населенням. Спільним для деконцентрації та децентралізації влади є те, що повноваження вилучаються у центральної влади і здійснюються місцевими органами публічної влади. Разом із тим правова основа, форми і методи здійснення деконцентрації та децентралізації публічної влади різні.

За децентралізованою моделлю 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 у спосіб, передбачений законом [10, с. 57].

Т.В. Забейворота вказує, що за умови децентралізації такі рішення мають договірну правову природу, а не обов'язкову для виконання силу адміністративних настанов. Децентралізація влади як законодавчо та організаційно забезпечений перехід владних повноважень від адміністративних органів державного управління (неважливо, центральних чи локальних) до демократично обраних самоврядних і самодостатніх інститутів публічної влади, тобто якісна трансформація державної влади, відповідає принципам належного врядування, оскільки реально сприяє місцевим громадам і окремим громадянам у міру необхідності та спроможності впливати на процес ухвалення суспільно вагомих рішень. Отже, децентралізація в сенсі якісного перетворення влади вимагає та забезпечує перехід до результативного та ефективного управління на засадах Good Governance. Відповідно, децентралізація державного управління полягає в трансформації державних інститутів та їх функцій в органи публічної влади, функції та повноваження яких органічно поєднують характерні риси як державного управління в традиційному для пострадянського простору розумінні, так і публічного управління (належного врядування) у сучасному європейському сенсі [6].

За суб'єктами та сферами впливу виділяють три види децентралізації: 1) територіальна децентралізація означає створення органів публічної влади, які здійснюватимуть урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їх ієрархічною системою та підпорядкуванням, тобто органів місцевого та регіонального самоврядування; 2) функціональна децентралізація – визнання самостійних і незалежних спеціалізованих організацій (об'єднання, спілки) суб'єктами владних повноважень із делегуванням їм права здійснювати певний обсяг завдань публічного характеру, зокрема щодо урядування та виконання відповідних функцій у визначених законодавством сферах суспільного життя та згідно із встановленим порядком; 3) предметна децентралізація – професійне самоврядування як система управлінських взаємовідносин між усіма представниками певної професії, що реалізується визначеною законом представницькою організацією, яка перебуває під наглядом органів державної влади. У територіальній децентралізації розрізняють три компоненти (підвиди): а) політична – публічно-правовий статус органів місцевого самоврядування походить від специфічного способу формування цих органів та їх представницького характеру. Відповідні конституційні гарантії формування системи органів місцевого самоврядування, її зміст та організація засвідчують незалежність таких органів від держави; б) адміністративна – полягає в тому, що на органи місцевого самоврядування покладено завдання, а отже, функції і повноваження щодо задоволення публічного інтересу в межах відповідної території; в) фінансова передбачає наявність власних фінансових та матеріальних засобів і означає здійснення правомочностей щодо володіння, користування і розпорядження фінансовими ресурсами, які перебувають у власності громад [10, с. 57].

Отже, існує безліч підходів у визначенні сутності поняття «децентралізація», узагальнюючи які, можна стверджувати, що децентралізація – це передача функцій управління від центральних органів влади місцевим органам влади, розширення предметів відання і повноважень місцевих органів публічної влади з метою створення ефективної системи управління без надмірної централізації.

Організаційно-правове забезпечення та реалізація оптимального співвідношення процесів централізації та децентралізації у сфері виконавчої влади, неодмінно має підкріплюватись відповідними правовими гарантіями, що мають бути закладені в нормах права, які регулюють сферу виконавчої влади [11]. Світовий досвід свідчить, що для досягнення високого рівня розвитку потрібна сильна, динамічна, функціональна, збалансована система публічної служби, як результат вдало проведених реформ, і така концепція суспільно-політичних перетворень, яка б

об'єднувала, а не роз'єднувала народ і була спрямована на поліпшення якості життя громадян. Крім того, принцип місцевого самоврядування виходить із того, що участь громадян в управлінні суспільними справами безпосередньо може бути реалізована саме на місцевому рівні. Тому очевидно, що існування місцевих співтовариств, наділених реальними повноваженнями, дає можливість забезпечити таке управління, що було б найбільш ефективним і максимально наближеним до потреб населення [14, с. 118].

Конституція України відіграє ключову роль у розбудові системи публічної влади. Однак на шляху становлення децентралізованого публічного управління Основному Закону бракує послідовності. Як засаду конституційного ладу закріплено, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7 Конституції України), одночасно також передбачено поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади (ст. 132 Конституції України). Внесення змін до Конституції України визначено першочерговим завданням у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. У ній закріплено напрями, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади з метою створення і підтримки повноцінного життєвого середовища територіальних громад, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження місцевих та державних інтересів.

Від дня проголошення незалежності в Україні не вдалося створити ефективну систему місцевого самоврядування. Наявна модель місцевого самоврядування потребує суттєвого вдосконалення, що передбачає перерозподіл повноважень між органами публічної влади різних рівнів, тобто реформування системи територіальної організації влади. На нашу думку, необхідно усунути ті прогалини в правовому регулюванні, які нині не дають змоги втілити децентралізацію публічної влади в життя. По-перше, варто створити умови для осмислення і чіткого розуміння громадянами України суті децентралізації влади, як дійсно важливого кроку, який передбачає не лише передачу прав, а й передачу на місця відповідальності за стан розвитку територіальних громад, за вирішення питань місцевого значення. По-друге, залежно від матеріальної та фінансової спроможності територіальних громад має бути розширена компетенція органів місцевого самоврядування. По-третє, необхідно забезпечити конституційне право громадян, які проживають в певній територіальній одиниці, на місцевому референдумі вирішувати проблеми місцевого значення. Варто розробити та ухвалити акти законодавства щодо посилення механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування.

Децентралізація в Україні може мати як позитивні, так і негативні наслідки. Позитивний аспект полягає в тому, що децентралізація влади сприятиме модернізації суспільства, поліпшить участь громадян у вирішенні питань місцевого значення й забезпеченні своїх потреб. Негативним аспектом децентралізації влади є розширення можливості появи конфліктів між державою і органами місцевого самоврядування. Передача державою на регіональний рівень усіх інструментів впливу на економічні процеси може мати наслідком зростання регіональних дисбалансів, але без цього не можна досягти посилення конкурентоспроможності регіонів.

Важливо досягти рівня оптимальної децентралізації, яка полягає у політично й економічно обґрунтованому розмежуванні повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування. На сучасному етапі державотворення актуальність цього принципу зумовлена необхідністю оптимального розмежування повноважень між центром і органами місцевого самоврядування, що є важливою умовою ефективного реалізації публічного управління, оскільки надмірна централізація породжує безініціативність нижчих ланок системи органів виконавчої влади, а надмірна децентралізація призводить до відсутності єдності у формуванні і здійсненні державної політики, однакових вимог, нормативів і оцінок її результатів, що створює умови для суб'єктивізму, порушення єдності державного керування, дезорганізації й анархії. Таким чином, оптимальність децентралізації, рівень якої визначається з урахуванням конкретно-історичних умов, специфіки конкретного періоду, характеру суспільного і державного ладу, задач держави, розмірів території і населення, економічного, фінансового становища, наявності і рівня підготовки кадрів на місцях, є одним з основних шляхів оптимізації управлінської діяльності в державі, суспільстві, економіці, культурі й одним з основних напрямів регіональної політики.

Децентралізація публічної влади – це процес розширення компетенції органів та посадових осіб, які здійснюють повноваження на регіональному, районному, міському, селищному, сільському рівні за умови одночасного звуження компетенції органів публічної влади вищого рівня (загальнонаціональних, підпорядкованих їм центральних чи територіальних органів) із метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів.

Висновки. Зважаючи на вищенаведене, варто зазначити, що складність та багатоаспектність цієї проблеми вимагає проведення подальших досліджень децентралізації влади, насамперед, її видів, меж, вивчення зарубіжного досвіду. Це дасть змогу створити теоретичну основу для розроблення законопроектів, в яких має бути чітко визначено розподіл повноважень між органами публічної влади, що дасть можливість встановити збалансовану систему стримувань та противаг, необхідних для того, щоб місцевому самоврядуванню вистачило автономії для вирішення місцевих питань, але при цьому воно не втручалось в сферу компетенції державної влади. Рациональний розподіл повноважень сприятиме ефективному управлінню територіями і дасть можливість забезпечити доступність та належну якість публічних послуг населенню.

Список використаних джерел:

1. Баймуратов М. Децентралізація публічної влади в Україні та її роль у становленні компетенції місцевого самоврядування / М. Баймуратов // Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання. – Київ: Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 2015. – С. 272–275.
2. Батанов О. Субсидіарність / О. Батанов // Політична енциклопедія / редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. – К.: Парламентське видавництво, 2011. – С. 696–697.
3. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцевого самоврядування: поняття, суть та форми (види) / В. Борденюк // Право України. – 2005. – № 1. – С. 21–25.
4. Грицяк І. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація / І. Грицяк. – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – 487 с.
5. Гурне Б. Державне управління : наук.-попул. вид. / Б. Гурне ; пер. з фр. В. Шовкун ; Ін-т держ. упр. та самоврядування при Каб. Міністрів України. – К.: Основи, 1993. – 166 с.
6. Забейворота Т. Децентралізація влади як спосіб імплементації принципів належного врядування (Good Governance) // Державне будівництво. – № 1/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2016-1/doc/2/08.pdf>.
7. Кампо В. Місцеві державні адміністрації як ланка системи органів виконавчої влади / В. Кампо // Юридичний вісник. – 1997. – № 4. – С. 63–67.
8. Коваленко А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі / А. Коваленко // Право України. – 1997. – № 2. – С. 3–5.
9. Кравченко В. Муніципальне право України : [навч. посібник] / В. Кравченко, М. Пітцик. – К.: Атіка, 2003. – 672 с.
10. Любченко П. Децентралізація публічної влади: поняття, види, межі/ Децентралізація в Україні: теорія та практика конституційної, адміністративної і муніципальної реформи: Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Одеса, 7 квітня 2017 р. – Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія», 2017. – С. 56–59.
11. Нижник Н. Централізація та децентралізація у сфері виконавчої влади [Текст] / Н. Нижник // Проблеми реформування державної влади: конституційні та управлінські аспекти. Тези доповідей і наукових повідомлень науково-практичної конференції (Київ, 10–11 березня 1995 р.). – К.: Рад. Шк., 1995. – С. 135–136.
12. Нікончук А. Теоретичні засади децентралізації влади в процесі розвитку місцевого самоврядування в Україні / А. Нікончук // Право і Безпека. – 2011. – № 5. – С. 30–34 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2011_5_8.
13. Основи демократії : [навч. посіб.] / за заг. ред. А. Колодій ; редкол. : Дж. Перлін, В. Андрущенко та ін. ; авт. кол. : М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарук та ін. ; М-во освіти і науки України, Акад. пед. наук України, Укр.-канад. проект «Розбудова демокр.», Ін-т вищ. освіти. – К.: Ай Бі, 2004. – 667 с.
14. Падалко Г. Централізація та децентралізація в організації служби в органах місцевого самоврядування: муніципально-правовий аспект / Г. Падалко // Держава і право. – 2012. – Вип. 57. – С. 123–129.

15. Роман В. Особливості децентралізації та деконцентрації влади: теоретичний аспект / В. Роман // Ефективність державного управління. – 2014. – Вип. 38. – С. 92–98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2014_38_11.
16. Серьогіна С. Удосконалення місцевого самоврядування в Україні в умовах демократизації та консолідації суспільства / С. Серьогіна // Право України. – 2014. – № 4. – С. 107–115.
17. Limits of Good Governance in Developing Countries / Hirotsume Kimura, Suharko, Aser B. Javier, Ake Tangsupvattana (eds.). – Gadjah Mada University Press (Indonesia), 2011. – 570 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www2.gsid.nagoya-u.ac.jp/blog/anda/publications/limits-of-good-governance-in-developing-countries>.

УДК 342.415

ШВЕЦЬ Ю.Ю.

ПРАВОВА ТА СОЦІАЛЬНА ПРИРОДА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ОСОБИ НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я

У статті аналізується сутність правової та соціальної природи права людини на охорону здоров'я. Розкриваються зміст та взаємозв'язок конституційних соціальних прав особи на охорону здоров'я та медичну допомогу. Сформульовано висновки про невіддільність права на охорону здоров'я від права на безпечне довкілля та безпечні умови праці як соціальної основи підтримки здорової нації.

Ключові слова: право на охорону здоров'я, права особи на охорону здоров'я, права пацієнта, право на медичну інформацію, законодавство України про охорону здоров'я, закріплення прав на здоров'я у міжнародних правових актах.

В данной статье анализируется сущность правовой и социальной природы права человека на охрану здоровья. Раскрываются содержание и взаимосвязь конституционных и социальных прав человека на охрану здоровья и медицинскую помощь. Сделан вывод о неотделимости права на охрану здоровья от права на безопасную окружающую среду и безопасные условия труда как социальной основы поддержания здоровой нации.

Ключевые слова: право на охрану здоровья, права человека на охрану здоровья, права пациента, право на медицинскую информацию, законодательство Украины о здравоохранении, закреплении прав на здоровье в международных правовых актах.

In this article the essence of the legal and social nature of the human right to health protection is analyzed. The content and interconnection of the constitutional social rights of a person to health protection and medical aid are revealed. The conclusion is made on the inalienability of the right to health protection from the right to a safe environment and safe working conditions as a social basis for supporting a healthy nation.

Key words: the right to health protection, the right of the person for health protection, the rights of the patient, the right to medical information, the legislation of Ukraine on health care, the consolidation of the rights to health in international legal acts.

Вступ. Основоположну роль у системі джерел права соціального забезпечення посідає Конституція України як Основний Закон нашої держави. Як відомо, Україна, використовуючи досвід інших держав, вибудовує національну систему джерел права на основі Конституції – ос-

© ШВЕЦЬ Ю.Ю. – кандидат економічних наук, доцент, докторант кафедри конституційного права та порівняльного правознавства (Ужгородський національний університет)