

ЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ДО ПОСТАНОВКИ ПРОБЛЕМИ

Статтю присвячено проблемі співвідношення принципів централізації та децентралізації в механізмі державної влади з унітарним та федеративним типами національно-територіального устрою. Проаналізовано як історично зумовлені чинники формування принципів централізації та децентралізації державної влади, так і їх вплив на подальший розвиток державної влади. Розглядаючи механізм державної влади, констатується необхідність підтримки цілісності державно-владної системи України, забезпечення її внутрішнього суверенітету. Вказується на те, що історично процес централізації домінує в конституційному устрої України. Зроблено висновок, що вироблення оптимальної форми поєднання принципів централізації та децентралізації в механізмі державної влади забезпечить ефективний і сталий розвиток у напрямку побудови правової держави.

Ключові слова: централізація, децентралізація, унітарний устрій, федеративний устрій, механізм державної влади.



**Шатіло
Володимир
Анатолійович,**

*кандидат юридичних наук, доцент,
декан юридичного факультету Київського національного лінгвістичного університету*

Актуальність теми дослідження принципів централізації та децентралізації у функціонуванні державної влади зумовлена розв'язанням проблеми ефективності зв'язку держави як цілісної інституції зі своїми складовими частинами – гілками влади, рівнями управління й органами як структурно-функціональними підрозділами.

У механізмі державної влади в Україні зазначене питання є наріжним каменем розвитку ефективного управління. З моменту утворення давньоруської держави і до наших днів завжди мало місце конкурування двох тенденцій – централізації та децентралізації. На різних історичних етапах вплив зазначених тенденцій багато в чому визначав відносини між центром і регіонами, між вищим державним керівництвом і відповідними органами управління середньої та низової ланки.

Особливої значущості питання ефективності механізму державної влади набувають у перехідні періоди становлення державності, коли держава має вдосконалити наявну модель національно-територіального устрою або обрати нову. Проблема функціонування механізму державної влади значною мірою актуалізу-

ється в сучасній Україні, яка переживає один із найбільш складних і відповідальних періодів у своїй історії.

Криза відносин між центром і регіонами, яка зачіпає нині всі сфери життєдіяльності українського суспільства, детермінує ескалацію суперечностей між центральними та регіональними органами влади, сприяє загостренню питання щодо повноважень у правотворчій і правозастосовній діяльності, чинить деструктивний вплив на відносини центральної влади з регіонами.

Суперечності, що виникають у сфері розмежування владних повноважень, багато в чому зумовлені неоднозначним розумінням оптимальної форми організації механізму державної влади, різними підходами до вирішення питань структурування органів державної влади, неправильним сприйняттям проблеми співвідношення принципів централізації та децентралізації у процесі еволюції української державності.

Під час побудови теоретичних моделей оптимальної організації механізму державної влади найчастіше ігнорується об'єктивний характер як доцентрових, так і відцентрових тенденцій у політико-правовій сфері. Водночас оптимальне поєднання цих тенденцій у процесі структурування апарату державної влади багато в чому визначає ефективне функціонування державного механізму і забезпечує нормальний розвиток держави як політико-правової організації суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання наукової проблеми, пов'язаний із до-

слідженнями, присвяченими даній проблематиці. Особливо слід відзначити праці представників сучасної юридичної науки, які розглядали різні аспекти організації та функціонування механізму державної влади. Зокрема до них слід віднести праці Є. Григоніса [1], Р. Ромашова [2; 3], А. Хабібулліна [4], В. Чиркіна [5; 6; 7] та інших. Чимало уваги щодо проблематики структурування апарату державної влади в умовах федеративної територіальної організації приділялося у працях О. Фролової [8] та інших.

Незважаючи на наявність значної кількості фундаментальних наукових праць, присвячених окремим питанням організації та функціонування механізму державної влади, нині в юридичній літературі немає комплексних робіт, в яких дослідження механізму державної влади здійснювалося б крізь призму об'єктивно існуючих тенденцій її централізації та децентралізації.

Метою статті є розгляд співвідношення принципів централізації та децентралізації в контексті унітарного та федеративного територіального устрою держави.

Відповідно до поставленої мети в статті передбачається розв'язання таких завдань:

- 1) розгляд змісту принципів централізації та децентралізації;
- 2) розгляд співвідношення принципів централізації та децентралізації в контексті форми державного устрою.

Державна влада як соціально-правове явище становить собою фактичну здатність держави реалізувати волевиявлення етносоціальної

спільноти щодо здійснення регулятивного й охоронного впливу на соціальні відносини і поведінку суб'єктів цих відносин. Механізм державної влади передбачає її здійснення спеціально уповноваженими органами (апаратом держави), який реалізується за допомогою права як соціальної нормативної системи.

В основу структурування та функціонування апарату державної влади покладено єдність принципів централізації та децентралізації. Принцип централізації передбачає посилення центральної державної влади, формування ієрархічної піраміди влади і підпорядкування, в якій органи нижчого рівня влади й управління отримують легітимність і юридичну силу від органів вищого рівня. При цьому в основу правового регулювання покладено імперативний метод і метод дозвільного регулювання. Принцип децентралізації передбачає забезпечення територіально-політичної єдності держави за допомогою законодавчого розмежування предметів повноважень між центральними органами державної влади та органами державної влади регіонального рівня (або органами місцевого самоврядування).

Централізація об'єктивно зумовлена державним суверенітетом і припускає високий рівень зосередження державної влади в центрі (здебільшого столиці) і єдність політичної влади. Така система самостійності функціонування апарату держави передбачає передання заздалегідь ухвалених управлінських рішень вертикально на місцевий (регіональний) рівень управління. Водночас, оскільки поінфор-

мованість центральних органів влади й управління щодо ситуації в регіонах є неповною, то у зв'язку з цим виникає потреба надання певної автономії органам державної влади регіонального рівня управління права в ухваленні відповідних рішень. Це також зумовлено їхньою більшою оперативністю у вирішенні конкретних завдань [9, с. 94–95].

Централізація в умовах територіального устрою в Україні нерозривно пов'язана з унітарною формою держави. Для української державності всіх часів такий устрій був фундаментальною цінністю і завжди асоціювався з ідеєю самостійності та соборності Української держави.

Що ж до федеративної форми державного устрою, то в сучасній теорії федералізму на підставі тенденцій централізації та децентралізації державної влади, ступеня та принципів її зосередження і розосередження виділяють три основні форми федеративної організації, які зрештою визначають специфіку структурування державного апарату, – централізовану, договірну і кооперативну [10, с. 69–70].

Централізована форма федералізму ґрунтується на тому, що внутрішня політика й управління в окремих частинах держави має здійснюватися на основі рішень загальнофедеральних органів. У конституційно-правовому плані вихідним положенням цієї форми федералізму є теза про те, що лише народ країни утворює єдинозаконне джерело суверенної влади, і тому уряд, який є легітимним для більшості, має володіти суверенітетом щодо урядів суб'єктів федерації

(США, Німеччина, Австрія). При цьому в законодавчому полі країни формується двопалатний парламент, одна з палат якого представляє відповідних суб'єктів федерації в центрі. Цей варіант федералізму практично не відрізняється від унітарної держави, оскільки лише фізично наближує представників органів влади – суб'єктів федерації – до центральної влади, що однак не скасовує її субординаності щодо центру.

Договірна форма федералізму розглядає федерацію у вигляді об'єднання державних утворень (або навіть самостійних держав), які передали на основі договору деякі права новоствореному центральному уряду. У договірній федерації вся нормотворча та нормореалізаційна діяльність є предметом узгодження. Федеральний уряд не може набути нових прав, насамперед у галузі економіки, без попередньої згоди членів федерації, оскільки ці права сформовані означеними суб'єктами. Особливим різновидом сучасної договірної федерації можна вважати той її тип, в умовах якого центральний і регіональні рівні влади діють незалежно один від одного у відповідних рамках конституційного законодавства (координований федералізм). Цей варіант припускає спрощений порядок виходу суб'єктів федерації з федеративної держави, що тягне за собою різні форми нестабільності та сепаратистські рухи.

Кооперативна форма федералізму, яка отримує все більшого поширення, ґрунтується на соціально-економічному співробітництві між федеральним центром і суб'єктами федерації. Ці відносини часто від-

хиляються від конституційних рамок взаємодії суб'єктів федерації та федеративних органів і є фактично (а не юридично) правовими, що сформувалися під впливом конкретних соціально-економічних умов розвитку країни. Тут акцент робиться не на розробленні юридичних механізмів і процедур, що регулюють компетенцію різних рівнів управління, а на механізмі виявлення та погодження взаємовигідного співробітництва між органами влади центрального та регіонального рівнів.

Ідейно-теоретичним обґрунтуванням гармонійного поєднання принципів централізації та децентралізації державної влади стала теорія федералізму, засновники якої (В. Вільсон, А. Гамільтон, Т. Джеферсон, Г. Елінек, Д. Медісон, А. Токвіль та інші) бачили суть проблеми саме у створенні ефективного механізму зняття суперечностей, зумовлених антагонізмом об'єктивно існуючих тенденцій централізації та децентралізації при структуруванні органів державної влади [11, с. 30–31]. Поєднання принципів централізації та децентралізації, які покладені в основу федералізму, здійснюється на основі кооперування активності реальних систем державної влади суб'єктів федерації із системою федеральної влади. При цьому для федеративного територіального устрою основною проблемою підтримання державно-правових зв'язків стає розмежування повноважень між федеральною владою і владою суб'єктів федерації.

У розвиненій федеративній державі федеральна влада і влада суб'єктів федерації розвиваються

в конституційних рамках досить самостійно; вони покликані успішно вирішувати завдання єдиної держави, ефективно поєднуючи самоорганізацію та централізацію.

Варто також зазначити, що за допомогою спеціальних договорів компетенція федеративних органів і суб'єктів федерації може зазнавати перерозподілу, що додає системі управління відповідної маневреності. Здійснення влади може відбуватися лише в межах конституційно встановлених повноважень для центру з його обмеженим суверенітетом. При цьому центр позбавлений як повновладдя, так і автономності в ухваленні рішень щодо суб'єктів федерації, тобто його суверенітет є лише частковим [12].

Аналогічний підхід є прийнятним у федеративних державах західного зразка, де суверенітет держави – члена федерації – не співпадає із загальнонаціональним суверенітетом, носієм якого стає федерація в цілому. Оскільки делегованих повноважень можуть набувати лише органи міжрегіональних асоціацій, то у взаємодії між ними виникають проблеми розмежування загальнодержавних і територіальних компетенцій при здійсненні федерацією своїх функцій.

В умовах сучасного федералізму особливе значення надається договору як засобу регламентації відносин між органами державної влади різних рівнів. Але, незважаючи на існування позитивних моментів (зокрема збереження гнучкості відносин), цей вид нормотворчості характеризується істотними недоліками, негативний вплив яких на розвиток державно-правової практики останнім часом

усе частіше відзначається фахівцями.

У міру того, як у державі зростає кількість органів, які здійснюють державні функції, у системі державної влади додаються нові організаційні рівні. Отже, проблема організаційної єдності держави зводиться до вироблення оптимальної форми поєднання принципів державного суверенітету і національно-адміністративної автономії в державному устрої.

Розглядаючи механізм державної влади як особливу систему органів, які реалізують державні функції, слід вказати на потребу підтримки цілісності державно-владної системи, зокрема й України, забезпечення внутрішнього суверенітету державної влади. Виходячи з цього можна зробити такий висновок: будучи підґрунтям, комунікативним чинником і специфічним засобом державного управління, що діє в державі, система нормативних установок, яка забезпечує механізм державної влади, потребує постійної охорони від деструктивних впливів, які перешкоджають ефективному державному управлінню і можуть паралізувати всю функціональну систему державних органів.

Слід також зазначити, що історично процес централізації домінує в конституційному устрої будь-якої держави, зокрема й України. Він визначається самою природою влади, її фундаментальними основами – виникненням правлячих сил, єдиновладдя, панування і підпорядкування, упорядкування хаотичного руху різних політичних сил і інтересів влади. В історичному контексті процес централізації влади породжувала й сама держава. Цей процес відби-

вався у прагненні до створення імперій, збирання земель в епоху феодалної роздробленості, формування національної держави, монархічного правління, його самодержавних та абсолютистських форм.

Водночас поряд із тенденціями централізації в державогенезі отримали своє відбиття і відцентрові, децентралістські тенденції, які виступають як антитеза до надмірної концентрації політичної влади в державному апараті.

Отже, у сучасних умовах поділ влади як принцип структурування механізму державної влади зумовлює таку організацію управлінської діяльності, яка дозволяла б оптимізувати процеси ухвалення рішень на державному рівні. Тому дослідження децентралізації в системі державного управління дозволяє виявити низку переваг такого структурування.

По-перше, децентралізація влади стимулює розвиток професійних навичок державних службовців, власне керівників, накопичення ними відповідного інтелектуального капіталу та досвіду управління в умовах невідомості ситуації.

По-друге, децентралізована структура апарату державної влади відповідно до принципу поділу влади створює умови посилення конкуренції в державній організації, стимулює керівників відповідних державних органів до вияву ініціативи та підвищення рівня продуктивності.

По-третє, у децентралізованій моделі організації механізму державної влади виявляється більше самостійності при визначенні внеску у вирішенні державних проблем. Розширення свободи дій призводить до

зростання рівня креативності управлінської діяльності.

І нарешті, по-четверте, слід зазначити, що основним чинником, який визначає перевагу розглянутого структурування механізму державної влади, є те, що він покладений в основу «механізму стримувань і противаг». Цей механізм забезпечує взаємоконтроль і взаємообмеження різних владних «гілок» з метою ефективного функціонування державної влади в цілому.

Список використаних джерел:

1. Григонис Э. П. Механизм правового государства / Э. П. Григонис. – СПб.: СПб. ун-т МВД России, СПбГУАП, 1999. – 179 с.
2. Ромашов Р. А. Государство: Предпосылки возникновения, механизм функционирования, критерии классификации / Р. А. Ромашов; Ин-т правоведения и предпринимательства. – С.-Петербург. акад. МВД России, 1998. – 301 с.
3. Ромашов Р. А. Современный конституционализм: вопросы истории и теории : монография / В. А. Ромашов. – СПб.: С.-Петербург. акад. МВД России, 1998. – 324 с.
4. Хабибуллин А. Г. Научные основы типологии государства: вопросы теории и практики [Текст] / А. Г. Хабибуллин. – СПб.: Мысль, 1997. – 343 с.
5. Чиркин В. Е. Основы государственной власти [Текст] / В. Е. Чиркин. – М.: Юридическая литература, 1996. – 567 с.
6. Чиркин В. Е. О публичной власти (постановка проблемы) [Текст] / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 2003. – № 10. – С. 8-15.
7. Чиркин В. Е. Постсоциалистическое государство XXI века [Текст] / В. Е. Чиркин // Журнал российского права. – 2008. – № 5. – С. 3-9.
8. Фролова О. Б. Тенденции унитаризма и федерализма в государственном

устройстве России : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Фролова О. Б. – СПб., 2001.

9. Алаев Э. Б. Федерализм: Энциклопедический словарь / Э. Б. Алаев. – М.: ИНФРА-М, 1997. – 288 с.

10. Зиновьев А. В. Конституционное право : конспект лекций / А. В. Зиновьев. – СПб.: Альфа, 1998. – 79 с.

11. Американские федералисты – Гамильтон, Мэдисон, Джей. Избр. статьи. – Benson, Vermont, 1990. – 327 с.

12. Чинарихина Г. Договор как способ разграничения полномочий и предметов ведения между субъектами федеративных отношений / Г. Чинарихина // Власть. – 1996. – № 9.

Шатило В. А. Централизация и децентрализация в механизме государственной власти: к постановке проблемы.

Статья посвящена проблеме соотношения принципов централизации и децентрализации в механизме государственной власти с унитарным и федеративным типами национально-территориального устройства. Проанализированы как исторически обусловленные факторы формирования принципов централизации и децентрализации государственной власти, так и их влияние на дальнейшее развитие государственной власти. Рассматривая механизм государственной власти, констатируется необходимость поддержки целостности государственно-властной системы Украины, обеспечения её внутреннего суверенитета. Указывается на то, что с точки зрения истории процесс централизации доминирует в конституционном устройстве Украины. Сделан вывод о том, что выбор оптимальной формы объединения принципов централизации и децентрализации в механизме государственной власти обеспечит эффективное и стабильное развитие в направлении построения правового государства.

Ключевые слова: централизация, децентрализация, унитарное устройство, федеративное устройство, механизм государственной власти.

Shatilo V. A. Decentralization and centralization in the political power mechanism: introduction to the problem.

The article is devoted to the problem of relations between principles of centralization and decentralization within the mechanism of political power with unitary and federal types of national and territorial structure. Historically conditioned factors underlying principles of centralization and decentralization of political power and their further impact on political power development are analyzed. In the Ukrainian context the political power mechanism is supposed to secure the unity of political and power system and its inner sovereignty. It is shown that from the historic perspective decentralization process is dominant in the constitutional structure of Ukraine. The conclusion is made that an optimal form for combination of centralization and decentralization principles within the political power mechanism, once adopted, will secure effective and stable advancement towards the established constitutional state.

Key words: centralization, decentralization, unitary structure, federal structure, political power mechanism.

Стаття надійшла до редакції 10.02.2015