

Олександр СУШИНСЬКИЙ,

*доктор наук з державного управління, професор,
перший заступник директора ЛРІДУ НАДУ
при Президентові України*

ПРИНЦИПИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Аксіоматичним є те, що у суспільстві лише певна частка суспільних відносин регулюється законами чи ширше – правом вираженим у законодавстві держави і в такому сенсі – «державним правом». У доктринальному розумінні верховенства права частка суспільних відносин знаходиться поза буквальним державним регулюванням, а правова держава має і може бути певним гарантом реалізації та дієвості латентних, недержавних засобів забезпечення стану верховенства права та суспільної злагоди із застосуванням «сили» держави лише як крайній чи ексклюзивний засіб універсального відповідача.

У певних пропозиціях що реформ в Україні йдеться про принципи «децентралізації влади», «повсюдності місцевого самоврядування», «субсидіарності» тощо, однак, як правило, упускається проблематика принципів цілісності, повсюдності та «тягаря» відповідальності держави. Тут необхідно зазначити сутнісне інший ніж громадян правовий статус, компетенцію та відповідальність держави, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо охорони права та захисту прав і свобод. Держава, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зв'язані, насамперед, законом.

Сутність децентралізації. У сучасному трактуванні верховенства права сутнісним є те, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість відповідальності усієї організації публічної влади й публічного адміністрування та, насамперед, держави. Практично у всіх державах між державним і базовим (поселення, як правило, автохтонів, типу село, селище, містечко та місто) рівнями – громадами організації публічної влади та публічного адміністрування існують певні проміжні субдержавні або надбазові рівні типу області, регіону, району тощо. На цих проміжних рівнях відповідними органами влади та адміністрування вирішуються як інтереси держави, так і спільні інтереси громад базових поселень. У такому сенсі ці проміжні рівні є рівнями низхідної та висхідної трансляції компетенцій та відповідальності, тому їх можна позначити як трансляційні рівні здійснення публічної влади та публічного адміністрування. На цих трансляційних рівнях «представляються» спільні інтереси громад. Водночас на цих же рівнях здійснюється й виконавча влада.

Концептуально функції громад являють собою основні напрями і види діяльності щодо реалізації прав і свобод учасників складу громади та людини загалом. У системі місцевого самоврядування провідна роль належить органам місцевого самоврядування, які утворюються громадами у порядку реалізації власних установчих компетенцій. Ці органи, зокрема, ради є вторинними на

базовому чи первинному рівні суб'єктами місцевого самоврядування, підзвітними, підконтрольними та відповідальними громадам.

Для розвитку місцевого самоврядування аксіоматичним видається деконцентрація та децентралізація державної влади. Умовно кажучи йдеться про певне «роздержавлення» влади. Однак констатуємо недостатність розробки наукової та науково-прикладної проблематики обсягів чи міри деконцентрації та децентралізації публічної влади в аспекті гарантій.

Правові засади децентралізації. Розробляючи цю проблематику виходимо з низки таких аксіоматичних положень:

- держава є гарантом і засобом суверенітету народу, нації;
- держава є гарантом верховенства права, володіє унікальними засобами охорони та захисту прав і свобод громадян, громад, народу, нації;
- держава є гарантом спроможності громад;
- лише держава наділяється компетенцією та відповідальністю через відповідні засоби правомірно обмежувати права та свободи громадян;
- держава є універсальним гарантом і вищою інстанцією наділеною відповідальністю, зокрема, субсидіарною та субституційною, щодо трансляційних і місцевих органів влади, їх посадових осіб.

У такому аспекті місцеве самоврядування є лише часткою окремого виду здійснення державної влади чи умовно кажучи – «державних справ», а не їх сукупності. Це відповідає сутності унітарної держави. Видається доволі заманливою ідея максимально передати чи визнати за органами місцевого самоврядування тих компетенцій, які закріплені за органами державної влади та, насамперед, виконавчої влади. Однак, як субсидіарний та субституційний відповідач держава зобов'язана забезпечити реалізацію, охорону та захист прав і свобод громадян.

З огляду на недостатню розробленість наукових підходів (доктрин, принципів, концепцій тощо) щодо розподілу компетенцій і відповідальності в інституційній структурі здійснення публічної влади виникають труднощі при з'ясуванні низки практичних ситуацій, зокрема, які саме органи публічної влади і в якій мірі відповідальні щодо вирішення конкретного питання. У залежності від статусу органів здійснення публічної влади між ними може домінувати певний вид спору. Тут наголошуємо на факт наявності різниці між спором про компетенції та спором про відповідальності. Попри правову єдність ці два інститути права є принципово різними. Адже йдеться про розподіл компетенцій та відповідальності як інстанціювання між органами різних рівнів і дистанціювання між органами одного рівня здійснення публічної влади та публічного управління. Компетенції як інстанціювання розподіляються насамперед у вертикальній площині на відповідних компетенційних рівнях (порядках) у висхідному чи низхідному напрямках. Звідси й можливість виникнення інстанційно-компетенційного спору про компетенції між інстанційно різними органами чи органами різних компетенційних рівнів (порядків). Сутність інстанційно-компетенційного спору пов'язана з відповідними «домовленостями», які виражаються у договорах чи навіть у

законах. З позицій загальної концепції компетенції вона констатується, визначається, розподіляється як у напрямі вертикалі так і у напрямі горизонталі. Однак, на певному компетенційному рівні (горизонталі) розподіляються не стільки компетенції як процедури, які становлять сутність відповідальності. Звідси й спір про відповідальність, який також можна трактувати у родовому аспекті як спір про компетенції. Спір про відповідальність чи процедури може виникнути навзаєм між інстанційно рівними органами чи органами одного компетенційного рівня (порядку). Сутність спору про відповідальність пов'язана з проблемністю однозначного з'ясування, який саме орган з органів одного компетенційного рівня має пріоритетну юрисдикцію в даному питанні. Якщо ж спір досягнув рівня конфлікту тоді для його вирішення необхідно застосовувати, умовно кажучи, «кардинальні» засоби.

Сутність принципу субсидіарності полягає у здійсненні вторинними органами публічної влади своїх повноважень у галузях, в яких вони мають спільну з первинними органами компетенцію, лише у разі, якщо від таких дій може бути досягнутий вищий і повніший ефект, ніж при застосуванні цих повноважень первинними органами. Даний принцип повинен застосовуватись вторинними органами лише для досягнення цілей їх існування. Цілі існування органів здійснення публічної влади другого рівня (вторинні) встановлюються установчими актами у тому числі й у договорах, зокрема, у Договорі про заснування об'єднань адміністративно-територіальних громад та у Договорі про делегування відповідних компетенцій тощо.

Принцип субсидіарності покликаний врегулювати питання розподілу правотворчої та адміністративної компетенції між первинними та вторинними органами. Даний принцип не застосовується у разі, якщо вторинні органи наділені виключними повноваженнями.

Сутність принципу субституційності полягає у здійсненні вторинними органами публічної влади своїх повноважень лише у разі неекономного, неефективного, недоцільного застосування повноважень первинними органами. Інакше кажучи тут йдеться про перебирання відповідальності до вторинного органу від первинного, який проявив «недбалість». У галузях, що не належать до виключних повноважень вторинних органів, вони вживають заходів лише у тому випадку і до тієї межі, коли мета цих дій не може бути економно, ефективно, доцільно та у розумні строки досягнута первинними органами.

Можна стверджувати, що принципи субсидіарності та субституційності в окремих своїх проявах суперечать загальному принципу правової визначеності. Адже при його застосуванні вторинний орган повинен здійснити оцінку економності, ефективності, доцільності діянь первинного органу «на власний розсуд». Ці принципи застосовується також і щодо виключних повноважень первинних органів. Можливість для інтерпретації іманентно властива кожному принципу, тому уявна колізія між ними досить часто є неминучою. Однак, принципи субсидіарності та субституційності врегульовують питання компетенції та відповідальності системи здійснення публічної влади в цілому. Водночас в аспекті субсидіарності існує можливість інстанційного перебирання

відповідальності органом публічної влади третього рівня або скасування акта судом.

Отже, тут концепція публічної влади та відповідної служби розробляється через призму пріоритетності найвищих соціальних цінностей, тому для одних (органи державної влади) у послідовності «народ» – «громада», а інших (органи місцевого самоврядування) – навпаки. А це означає, що для балансу інтересів як одні, так і інші повинні бути насамперед рівноправними й відповідальними та зв'язаними щодо цих цінностей принципами реординації, субституційності та субсидіарності.

У відповідності з нашою концепцією єдності публічної влади у державі не може бути множини різних за сутністю влад, адже це виключається концепцією народного та державного суверенітету. Сенс конституційного принципу розподілу «влад», а точніше – функцій стосується лише здійснення державної влади. Місцеве самоврядування здійснюється у державі як форма здійснення влади народом. Держава виступає певним гарантом місцевого самоврядування. У такому сенсі та лише концептуально виокремлюємо державу та місцеве самоврядування як два різні інститути публічної влади. Однак, місцеве самоврядування не існує поза державою. Вони є компетенційно, насамперед, правосуб'єктно різними, адже різною є, і це головне, – їхня компетенція та «тягар» відповідальності. Якраз компетенційна інстанційність та відповідальність, а точніше обсяг («тягар») відповідальності держави та місцевого самоврядування є чинником принципів субсидіарності та субституційності. Держава є універсальним гарантом і вищою інстанцією наділеною відповідальністю, зокрема, субсидіарною та субституційною, щодо субдержавних і місцевих органів влади.

Феноменом понять «публічна влада» та «публічна служба» попри різні доктринальні та нормативні визначення є не стільки процес або результат виконання певних публічно-владних функцій, «служіння» в суспільних інтересах загалом і насамперед в інтересах громадянина, громади та народу, а саме правові і процес, і результат як необхідна та достатня умови задоволення суспільного інтересу, очікування, запиту. В аспекті субсидіарності та субституційності як принципів організації публічної влади та публічної служби, субсидіарної та субституційної правової, зокрема конституційної, відповідальності очевидним є відповідальність «вищої місії» як гарантування у тому числі й у спосіб «перебрання» влади у розумні строки.