

ПИТАННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНСЬКІЙ СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНІЙ ДУМЦІ ТА НАЦІОНАЛЬНІЙ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ¹

Стецюк Н.В.

кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії та історії держави та права, конституційного та міжнародного права Львівського державного університету внутрішніх справ

Зроблено огляд процесу виникнення та розвитку ідей децентралізації влади в українській суспільно-політичній думці та особливостей їхньої реалізації в державно-правовій практиці УНР, ЗУНР, сучасної України. Звернуто увагу на зміст та роль нормативних положень щодо децентралізації влади в національній державно-правовій доктрині (Конституція України 1996 р.), їхню модифікацію внаслідок конституційних змін 2004 року та можливі шляхи удосконалення на сучасному етапі розвитку (законопроектні пропозиції 2016-19 рр.).

Ключові слова: конституція, конституційна реформа, державна влада, місцеве самоврядування, децентралізація.

Stetsyuk N.V.

The issue of decentralization of power in Ukrainian social and political thought and the national State and legal doctrine

The article overviews the process of emergence and development of the decentralization of power ideas in Ukrainian social and political thought and their implementation in the State and legal practice of UNR, ZUNR, and present Ukraine. The content and role of the decentralization of power regulations in the national State and legal doctrine (Constitution of Ukraine, 1996), their modification as a result of the constitutional changes in 2004, and possible improvements at the present stage of development were recalled (draft legislation proposals 2016-19).

Keywords: constitution, constitutional reform, governmental authority, local government, decentralization.

Про необхідність проведення децентралізації влади в Україні говориться не перший рік, оскільки потреба якісних змін в системі механізму функціонування органів публічної влади на місцях є більш ніж очевидною. Одним з перших реальних «кроків» в цьому напрямку стало подання до Верховної Ради України проекту закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», його попереднє схвалення парламентом та отримання ним позитивного Висновку Конституційного Суду України щодо відповідності даного законопроекту вимогам статей 157 та 158 Конституції

¹ Стецюк Н. Питання децентралізації влади в українській суспільно-політичній думці та національній державно-правовій доктрині. - В Зб.: Децентралізація влади в Україні: перші кроки і перспективи подальшого конституційного забезпечення: тези доповідей міжнародного круглого столу (м.Київ, 4 червня 2019 р.) / кафедра конституційного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – Київ.: КНУ імені Тараса Шевченка, 2019. – С.148-151. [204с.]

України.[1, с.673-692] Наступним «кроком» мала б стати підтримка даного законопроекту не менш як двома третинами народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.[2]

Однак, на потязі майже трьох років з часу отримання вищезгаданого Висновку Конституційного Суду України, законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» у Верховній Раді України не розглядався. Сама ж сама ідея децентралізації влади, «запропонована» цим законопроектом, на загал не знайшла переконливої підтримки в українському суспільстві.

В той же самий час, децентралізація державної влади, яка у своєму найбільш загальному розумінні виступає своєрідним процесом перерозподілу функцій і повноважень від державних (в т.ч. і центральних) органів влади до органів місцевого самоврядування, не безпідставно вважається одним із дієвих шляхів демократизації держави, переходу її до демократичних форм правління. Спочатку, цей процес відбувається через визнання державою місцевого самоврядування як такого, а потім набуває форм реального «зміцнення» місцевого самоврядування, отримання ним статусу невід'ємної складової частини демократичного механізму функціонування публічної влади на місцях. Адже, як виявилось ще дві двісті років тому назад, одного поділу державної влади та забезпечення прав людини (про що красномовно говорилося в п.16 Французької Декларації прав людини і громадянина 1789 року [3, с.251]), виявилось недостатньо для належного функціонування конституційної держави як такої. В край необхідним було також запровадження реально функціонуючого та дієвого місцевого самоврядування. Звідси, ідеї децентралізації державної влади на протязі декількох століть займають своє вагоме місце в європейській політичній та правовій культурі загалом, а також «незмінно присутні» та розвиваються в її національних сегментах.

Чи не вперше у вітчизняній політико-правовій думці про збереження «прав та привілеїв міст» (в більш ширшому розумінні - про права міського самоврядування, його гарантії та захист від зазіхань органів центральної державної влади) було зазначено в артикулі XIII «Пактів й Конституції законів

та вольностей Війська Запорізького....» (1710).[4, с.33] Згодом, навіть в умовах бездержавного існування, ідеї децентралізації державної влади, рівно ж як і необхідність уконституювання інституту місцевого самоврядування, наділення його належними функціями та реальними повноваженнями були присутні в конституційних проектах «Начерк Конституції Республіки»(1850) члена Кирило-Мефодіївського товариства Григорія Андруського (1827-р.см.невід.), «Вольный Союз – Вільна Спілка» (1884) громадсько-політичного діяча Михайла Драгоманова (1841-1895), «Основного Закону «Самостійної України» Спілки народу Українського» (1905) харківського адвоката Миколи Міхновського (1873-1924). Ці питання, в тій чи іншій мірі, були також предметом наукових зацікавлень Володимира Антоновича (1834-1908), Михайла Грушевського(1866-1934), Богдана Кістяківського (1868-1920), Миколи Палієнка(1869-1937), Іван Петрункевича (1843-1928) та інших відомих українських вчених та громадсько-політичних діячів того часу.[5, с.265-276] Зокрема, у 1905 році М.Грушевський можливі зміни в Російській імперії бачив виключно крізь призму реалізації «двох принципів: репрезентаційного уряду та національно-територіальної децентралізації».[6, с.245-258]

Із здобуттям державної незалежності України в 1917-1918 рр. питання децентралізації державної влади нашли своє чітке відображення як в політико-правових документах установчого характеру, так і в конституційних та законодавчих актах. Так, вже у Третньому Універсалі Української Центральної Ради (07.11.1917) Генеральному Секретаріату (*міністерству – Н.С.*) внутрішніх справ чітко приписувалось «вжити всіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що являються органами найвищої адміністративної влади на місцях».[7, с.401] Натомість ст.5 Конституції Української Народної Республіки (1918) прямо говорила, що «не порушуючи єдиної своєї влади, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації». А в її ст.26 зазначалось, що «всякого роду справи місцеві впорядковують виборні Ради і Управи громад, волостей і земель. Їм належить єдина безпосередня місцева влада: міністри УНР тільки контролюють і координують їх діяльність,

безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ, тим Радам і Управам призначених, а всякі спори в цих справах рішає Суд УНР».[8, с.330- 332] В ті роки ідеї децентралізації державної влади були широко представлені наукових працях та авторських конституційних проектах відомих українських вчених-правознавців. Особливо рельєфно вони відображені в проектах «Конституції основних державних законів Української Народної Республіки» (1920) професора Київського університету Отто Ейхельмана (1854-1944) та «Конституції Західно-Української Народної Республіки»(1920) професора Львівського університету Станіслава Дністрянського (1870-1935).

Значний внесок у розвиток доктрини децентралізації державної влади належить відомому українському вченому Юрію Панейку (1886-1973). Його фундаментальна праця „Теоретичні основи самоврядування” (1963) до сих пір вважається одним з кращих вітчизняних досліджень проблематики місцевого самоврядування та децентралізації державної влади як такої. Суть самоврядування, на думку вченого полягала насамперед у його самостійності; тоді ж як «урядове адміністрування» базується на системі ієрархічно організованої бюрократії; самоврядування здійснюється через самостійні органи (установи), що не перебувають у жодному ієрархічному стосунку до інших органів (установ), чи це державні, чи самоврядні органи вищого рівня. Ці ж місцеві органи, діяльність яких охоплює менші чи більші частини території держави, можуть обиратися або ж бути призначені, можуть володіти чи не володіти статусом юридичної особи. Втім все це (на думку вченого) не мало ваги для правового поняття самоврядування; другорядне значення мало також і внутрішнє «регламентування самоврядної структури»; однак, істотними залишалися тільки самостійність та ієрархічна незалежність. Саме ці дві ознаки, за Ю.Панейком, і творили сутність того, що називається децентралізацією; у такому сенсі децентралізація і самоврядування виступали тотожними явищами.[9, с. 8-9]. Тому, самоврядування за Ю.Панейком є засноване на законах («оперте») «децентралізоване державне управління, яке здійснюється через місцеві, ієрархічно незалежні, самостійні в рамках законності і правопорядку органи» [10, с.127].

Прийнята 28 червня 1996 року Конституція України на загально-нормативному рівні окреслила основу національної державно-правової доктрини, за якою Україна - це суверенна унітарна держава, держава демократична з республіканкою формою правління та така, що визнає і гарантує місцеве самоврядування, а також забезпечує свободу світогляду та віросповідування своїх громадян (світська держава). За цією доктриною Україна - соціальна держава, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Ця держава зобов'язалася забезпечувати екологічну безпеку і підтримувати екологічну рівновагу на всій своїй території (держава екологічна). Вона також проголошується правовою державою, в якій визнається і діє принцип верховенства права.[2] Звідси, питання децентралізації влади фактично набувають ознак конституційного принципу, покликаного забезпечувати основні параметри національної державно-правової доктрини. При цьому, надзвичайно важливим є те, що самі ідеї децентралізації влади в Україні мають глибоке теоретико-правове підґрунтя і при належній їх подачі (у «формах та способах» ментально зрозумілих для більшості українського суспільства) – мають всі підстави бути успішно реалізованими на практиці.

Література:

1. Антологія конституційного процесу в сучасній Україні/ автор-укладач Віктор Мусяка; Центр Разумкова. – Київ, «Заповіт», 2017. – 780с.
2. Конституція України: чинне законодавство: Офіц. текст. – К.: Алерта, 2016. - 80с.
3. Конституции и законодательные акты буржуазных государств (XVIII-XIX вв.) / Сборник документов под ред. проф. П.Н. Галанзы. - М.: Государственное издательство юридической литературы, 1957. – 587с.
4. Томенко М.В. Україна: історія Конституції: [навч.посіб.] / Микола Томенко. – Київ: Генеза, 2015. – 144 с.
5. Стецюк Н. Проблематика місцевого самоврядування в українській політико-правовій думці другої половини XIX-го – першої чверті XX-го століть. – В кн.: Prawo naszych sasiadow.Tom I .Konstytucyjne podstawy

- budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie. / Redak. Jerzy Posluszny – Przemysl-Rzeszow, 2013. - S. 265 -276.
6. Грушевський М. Конституційне питання і українство в Росії // Літературно-науковий вісник, XXX (1905).
 7. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У двох томах. Т.1. 4 березня 1917 р. – 9 грудня 1917 р. / Упор. Верстюк В.Ф. (кер.), Бойко О.Д. та ін.. – К.: Наукова думка, 1996. – 587 с.
 8. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У двох томах. Т.2. 19 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. / Упор. Верстюк В.Ф. (кер.), Бойко О.Д. та ін.. – К.: Наукова думка, 1997. – 422 с.
 9. Соколюк Зиновій. Проф. д-р Юрій Панейко. З нагоди 70-річного ювілею. - Мюнхен: Український Вільна Академія Наук в Німеччині, 1958.
 10. Панейко Юрій. Теоретичні основи місцевого самоврядування. - Мюнхен, 1963.