

government); 3) February-March 2018 (due to the murder of an investigative journalist). It is emphasized that the activation of protests within the last years is a form of resistance of the Slovak civil society against the transformation of Slovakia into a European autocracy, controlled by oligarchs.

Keywords: Slovakia, civil society, corruption, anti-corruption movement.

УДК 342.5:351.9

Каракасіди О. Ф.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК СПЕЦИФІЧНІ УМОВИ ЗБЕРЕЖЕННЯ ЦІЛІСНОСТІ СИСТЕМИ ВЛАДИ, ЄДНОСТІ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Аналізується проблема посилення державної влади, поліпшення державного управління у сучасних суспільствах перехідного плану, в тому числі в Україні, за рахунок децентралізації. Робиться висновок, що таку децентралізацію і, одночасно, збереження цілісності державної влади забезпечує раціональний поділ влади та розподіл владних повноважень, запровадження дієвої системи стримувань і противаг. В сучасній Україні такі процеси, на думку багатьох фахівців-політологів, державних управлінців, соціологів, поки що залишаються недостатньо врегульованими.

Ключові слова: державна влада, децентралізація державного управління, розподіл влади і владних повноважень, система стримувань і противаг, демократія, опозиція.

Формування або трансформація, модернізація будь-якої держави найперше пов'язана зі змінами політичної системи, політичного режиму, системи державної влади. Остання за своєю суттю і конфігурацією вибудовує і відповідну систему державного управління. Перераховані суспільно-політичні процеси значною мірою обумовлюють цілісність держави, незалежно від того, якою вона є – унітарною, федеративною, конфедеративною тощо.

Основними цілями статті є розгляд теоретико-методологічних та організаційних засад децентралізації державної влади як важливої складової, що забезпечує, між тим, цілісність системи влади, а тому і єдність держави. При цьому за основу беруться такі важливі засади цього процесу як принцип субсидіарності, принципи поділу влади і розподілу владних повноважень, система стримувань і противаг. Розгляд вказаних проблем передбачає аналіз політичних, юридичних, організаційних та інших аспектів, пов'язаних з формуванням державності.

Останні наукові дослідження з вказаної проблематики – багатопланові і багатоаспектні. Вони пов'язані з аналізом історичної генези та традицій формування державної влади та державного управління, сучасною практикою функціонування державної влади. Серед сучасних зарубіжних і вітчизняних вчених, що досліджують вказані процеси, виділяємо перш за все праці Я. Бережного [1], Т. Джефферсона [2], М. Розумного [10], Ф. Рудича [11], С. Хантінгтона [12], Д. Ситенберга [15] та ін. Разом з тим акцентуємо увагу на тому, що процеси формування державної влади в сучасній Україні ще недостатньо предметно проаналізовані в плані, як централізації державної влади загалом, так й особливо її поділу між основними гілками, розподілу владних повноважень між центром і регіонами. На таких проблемах в першу чергу і зосереджується увага у статті.

Державна влада – не ділиться, вона лише розподіляється між реально існуючими гілками влади, а ще точніше, розподіляються повноваження цих гілок, що в сумі становлять єдину державну владу. Більше того, надто бажано, щоб поділ влади, розподіл владних повноважень був процесом максимально раціональним, демократичним, цивілізованим. Цьому сприяє запровадження відповідної системи стримувань і противаг, яка попереджає узурпацію влади будь-якою її гілкою. Однак, як пише зокрема Я. Бережний, «система

стримувань і противаг, з одного боку, сприяє співробітництву і взаємному пристосуванню органів влади, а з іншого боку – створює потенціал для конфліктів, які найчастіше вирішуються шляхом переговорів, угод і компромісів» [1, с. 60]. Втім і «жорстка ієрархічна державна система, – додає А. Добролюбов, – може бути або тоталітарною, або ніякою» [3, с. 19].

Ще раз підкреслимо найпринциповіший момент: система стримувань і противаг – це досить складний механізм збереження цілісності влади при одночасному поділі влади, розмежування владних повноважень між окремими суб'єктами влади. Йдеться про принципи поділу влади (principle of division of powers) – «умову і гарантію демократизму, що відбиває необхідність раціонального розчленування єдиної неподільної влади на окремі функції і закладається в конституції кожної цивілізованої правової держави» [5, с. 515]. Як підкреслював один з основоположників американської демократії Т. Джефферсон, уряди встановлені для того, щоб забезпечити людям їх права, і владу таких урядів можна визнати справедливою формою лише за умови, коли люди схвалюють діяльність своєї держави. В разі ж, коли будь-яка форма правління руйнує права громадян, народ має усі права на зміну такої форми правління (влади) [2, с. 142-151].

Вказану вище специфіку організації державної влади вдало коментує відомий український філософ, політолог Ф. Рудич, який пише: «Коли мова йде про поділ влади, то варто мати на увазі, що влада для ефективного функціонування не може розподілятися, вона повинна бути єдиною. Тому точніше вести мову про розмежування функцій різних гілок влади, їх завдань, повноважень» [11, с. 15]. Ф. Рудич розподіл влади пропонує розглядати по вертикалі: загальнодержавна, регіональна і місцева. Це – досить поширена точка зору, хоча немало фахівців ведуть мову про поділ влади, розмежування владних повноважень як по вертикалі, так і по горизонталі.

Вважається, що існуюча у США понад 200 років особлива модель системи розподілу влади є найдосконалішою, оскільки законодавча, виконавча і судова гілки влади розділені не лише організаційно, але й повністю незалежні одна від одної. Тобто, кожна з таких гілок влади має повноваження, що дозволяють їй контролювати і обмежувати інші гілки влади [8, с. 260]. Однак, американська модель скоріше є виключенням (хоча і позитивним), ніж нормою, в більшості країн світу існують різноманітні моделі стримувань і противаг.

Спочатку вкажемо на три базові основи раціонального поділу влади, які притаманні усім системам державної влади: демократія; субсидіарність; взаємини влади і опозиції. Як це реально виглядає?

З поняттями «демократія», «субсидіарність» найтісніше пов'язується субсидіарна демократія. Т. Панченко під нею розуміє «модель багаторівневої демократії, що забезпечує розподіл повноважень і компетенцій на різних рівнях політичної взаємодії, виходячи з права нижчого рівня на першочергову дію порівняно з вищим (відповідно до принципу субсидіарності)» [7, с. 143].

Підкреслимо, що така демократія, особливо у перехідних суспільствах, у суспільствах, що радикально трансформуються, відіграє велику роль не лише у залученні до державотворчих процесів максимально великої кількості людей. Є можливість налагодити розумний і вкрай корисний баланс між регулятивним і організаційним впливом влади будь-якого рівня на державотворчі процеси. При цьому, чим вищим є рівень розвитку демократії, громадянського суспільства, тим помітнішою є саме регулятивна політика держави, державної влади.

Тепер, щодо опозиції, її взаємин з державною владою. Опозиція у будь-якій країні має фактично дві основних функції: а) конструктивне опонування діям вищих органів влади та парламентської більшості; б) представлення і захист інтересів своїх виборців [6, с. 16].

Юридично, у правовому плані опозиція, її статус можуть бути унормовані конституційно, в окремому законі, у регламенті, зокрема, Верховної Ради України. Останнє, між іншим, є чи не найдосконалішим кроком до встановлення статусу опозиції. Адже, як говорить німецький конституціоналіст Д. Штернбергер: «толерантне ставлення, визнання,

легітимізація і, зрештою, інституціалізація парламентської політичної опозиції є найвищим винаходом політичної культури» [15].

Маємо врахувати, що опозиція може бути системною (конфронтаційною) і позасистемною (кооперативною, співпрацюючою з владою). В країнах з «цивілізованими» (позасистемними) опозиціями такий поділ у владі ділиться не на владу і опозицію, але й на більшість і меншість, тим більше, якщо така меншість за відповідних умов спроможна формувати уряд, фактично перерости у більшість.

У кожній країні права опозиції є різними. Так найбільшими, вважають фахівці, вони є у Португалії: 1) право одержання інформації про перебіг суспільних прав великого значення; 2) гарантії на відповідне представництво в парламентських комісіях (згідно кількості фракції); 3) право опозиційної партії на виступ і т. ін. [14].

В Україні з 1998 року до цього часу було внесено понад 15 проектів законів про опозицію, проте жоден з них не було прийнято, а в Конституції України, як відомо статус опозиції взагалі не прописаний. При цьому кожна опозиція – в перспективі влада, найперше, уряд конкретної країни. Якщо вести мову про співпрацю влади і опозиції у формі великої коаліції, то в Україні сьогодні такий феномен влади фактично є неможливим.

Підкреслимо, що співвідношення влади і опозиції – важлива ознака балансу і противаг, оскільки «наявність сильної опозиції в державі свідчить про політичне здоров'я системи, створює умови для плюралізму ідей, цивілізованої конкуренції, забезпечує контроль за діями чиновників» [11].

Немало фахівців-політологів, соціологів тощо, вважають, що зміни до Конституції України, прийняті 8 грудня 2004 року, скоріше сприяли появі неефективної, незбалансованої форми влади в Україні. Так М.Розумний вважає, що з того часу державно-владному режиму в Україні характерні:

- невідповідність функцій та повноважень президента, уряду, парламенту;
- нечітке розмежування владних повноважень Президента і Прем'єр-Міністра України у сфері виконавчої влади;
- неузгоджені взаємини владної діяльності і політичної опозиції [10, с. 10].

Розглянемо систему стримувань і противаг на найвищому рівні державної влади.

«Президент-Парламент». У більшості країн світу Президенту противажить двопалатний парламент, при цьому Президент може відправити у відставку лише нижню палату Парламенту (наприклад, у Франції), а у США – взагалі за конституцією такого права у Президента немає. В Україні сьогодні Парламент не є двопалатним і Президент не може відправити його у відставку.

«Президент-Уряд». Тут йдеться про призначення, відставку Уряду, контроль над його діяльністю з боку Президента. У різних країнах це влаштовано по-різному. У США, наприклад, Президент країни є єдиним керівником виконавчої влади, хоча існує самоуправління у штатах, а послы, консули, судді Верховного Суду, всі інші посадові особи призначаються після згоди на це Сенату. У Польщі також Президент призначає голову Уряду та міністрів. Сейм, однак, вимагає від Уряду подати на його розгляд у двотижневий термін програму діяльності Уряду для схвалення. Якщо така програма не схвалюється Сеймом, Уряд автоматично відправляється у відставку, після чого голова Уряду та його склад обираються вже Сеймом. Крім цього Сейм має право відправити у відставку окремого міністра. У Франції, Італії також Президент призначає і звільняє голову Уряду та його склад.

В Україні, як відомо, Президент призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України, припиняє його повноваження та приймає рішення про його відставку (ст. 106 Конституції України) [4, с.16]; призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їх повноваження на цих посадах (ст. 106) [Там само]. Відтак у вищезазначених аспектах влада Президента України є більш вагомою ніж Верховної Ради України.

«Державна влада-місцеве самоврядування». Фактично у всіх країнах світу місцеве самоврядування є абсолютно незалежним і жодним чином не підконтрольним органами

державної влади, парламенту чи Президенту. Як пропонує, наприклад, Конституція Польщі «Територіальний Устрій Республіки Польща забезпечує децентралізацію публічної влади» (ст. 15 Конституції Польщі). Якщо рішення місцевих влад певним чином не влаштовують громадян чи державну владу, вони можуть бути оскаржені у судовому порядку. В Україні ця ситуація виглядає навпаки – здійснюються все нові й нові спроби поставити місцеве самоврядування під абсолютний контроль державної влади, хоча ст. 140 Конституції України проголошує: «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України».

«Влада і опозиція». Слушним, у даному випадку є зауваження Г. Оберройтера, який пише: «Про цивілізовану опозицію можна вести мову тільки тоді, коли суперечності між більшістю та меншістю ґрунтуються на фундаментальній єдності по цей і другий бік альтернативи й не ставлять під загрозу основи конституційної, політичної та правової систем» [13, с. 134].

В сучасній Україні за усі роки незалежності поки що не вдалося влаштувати цивілізовані відносини влади й опозиції, які нагадували би, за висловом відомого американського політолога С. Хантінгтона, «механізм політичних гойдалок», тобто цивілізованого економічного і політичного балансу [12].

Багато фахівців, політиків, в даному випадку схиляються до виключно двопартійної політичної системи суспільства, хоча є немало країн, де цивілізована взаємодія влади та опозиції існує і без двопартійності. Скоріше всього, є підстави погодитися з обґрунтованою думкою О. Радченка, який вважає, що до цивілізованого формування й розвитку демократичного політичного режиму ведуть найперше три об'єктивні умови: 1) чітка конституційна інженерія, що створює цивілізований, демократичний баланс гілок влади; 2) вироблення писаних і неписаних правил політичної діяльності, що дозволяють кожній з політичних партій захищати як інтереси певних соціальних груп, так і соціально-економічну стабільність суспільства в цілому; 3) розвиток толерантності, консенсусу у політичних взаєминах суб'єктів політичного процесу при забезпеченні фундаментальних суспільних цінностей [9].

Таким чином, можна зробити висновки.

1. Система стримувань і противаг в процесі поділу влади й владних повноважень – абсолютно необхідна засада цивілізованого, демократичного облаштування і забезпечення функціонування державної влади як цілісного феномену в інтересах людини (громадянина) групи, суспільства загалом.

Налагодження демократичної системи поділу влади завдяки системі стримувань і противаг – це реальна засада демократичної децентралізації влади, яка забезпечується шляхом: а) конституційно-правового врегулювання відносин між основними гілками влади; б) налагодженням дієвих, конструктивних зв'язків між владою і опозицією, між усіма суб'єктами політичного, суспільного процесів (політичними партіями, громадськими організаціями, об'єднаннями тощо); в) розвитку місцевого самоврядування, громадянського суспільства, громадянської і політичної культури, в основі яких є консенсус, толерантність, фундаментальні суспільні цінності.

2. Україна сучасного дня – унітарна держава, однак вона не просто централізована, але певним чином (у всякому випадку до незаконної анексії Російською Федерацією Автономної Республіки Крим) децентралізована: окремі адміністративно-територіальні одиниці наділені правами самоврядування і, навіть, можуть створювати адміністративні автономії. Отже, вочевидь, з подальшим демократичним розвитком, посиленням самоврядних засад окремих територіальних громад і загалом підвищенням ролі громадянського суспільства в управлінні державними справами, Україна все більше ставатиме децентралізованою унітарною державою, в якій існуватиме, однак, єдина, неділима державна влада.

Використана література:

1. Бережний Я. Роль і значення стратегічного планування в системі децентралізованого державного управління // Суспільна політика та стратегічний менеджмент. 2008. №1. С. 59-67.
2. Джефферсон Томас. Автобіографія. Заметки о штате Вергиния; сост. и общ. ред. А.А. Фурсенко. Львів: Наука, 1990. 316 с.
3. Добролюбов А. Государственная власть как техническая система. Москва: Едиториал УРСС, 2003. 240 с.
4. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Київ, 1997. 78 с.
5. Політологія: довідник / За ред. М.І. Обушного. Київ: Довіра, 2004. 599 с.
6. Павленко Ірина. Правовий статус опозиції // Політичний менеджмент. Київ, 2005. №5(14). С. 16-30.
7. Політологія: навчальний енциклопедичний словник довідник для студентів ВНЗ I-IV рівнів акредитації / За наук. ред. д-ра політ. н. Н. М. Хоми / В. М. Денисенко, О. М. Сорба, Л. Я. Угрин та ін. Львів: «Новий Світ-2000», 2015. – 779 с.
8. Політологія: Словарь-справочник / М. А.Василик, М. С.Вершинин и др. Москва: Гардарики, 2000. 328 с.
9. Радченко О. Система стримувань і противаг гілок влади як цілісний імператив українського політикуму // Суспільна політика та стратегічний менеджмент. Київ, 2008. С. 88-95.
10. Розумний М. Розвиток політичної системи України: виклики і загрози // Політичний менеджмент. Київ, 2008. № 1(28). С.9-13.
11. Рудич Ф. М. Много ли власти нужно власти? (Украина в контексте трансформации политических систем в странах СНГ и Балтии, Центр. и Вост. Европы): Учеб. Пособие для студентов высших уч. заведений. 2-е изд. перераб. и доп.– Київ: Довіра, 1999. 199 с.
12. Хантингтон С. Будущее демократического процесса: от экспансии к консолидации // Международная экономика и международные отношения. 1996. № 6. С. 87-95.
13. Oberreuter H. Parlamentarische Opposition. Ein internationaler Vergleich. Humburgh 1975. 430 p.
14. Opozycja parlamentarna. – Wydawnictwo Sejmowe. Warszawa, 2000. 21 p.
15. Sternberger D. Opposition des Parlaments und parlamentarische Opposition/ In; Lebende Ver-Aassung, Bd.1. Meisen heim am Glan, 1956. S.133.

Caracasidi E. Decentralization of state power and public administration as specific conditions for maintaining an integral system of power, the unity of the Ukrainian state

The article reveals the essence of the rational division of power, power as the most important means of preserving the integrity of state power through a system of restraints and counterbalances, the development of democratic processes, the regulation of relations between the authorities and the opposition.

Keywords: state power, decentralization of state administration, separation of power and power, system of restraint and counterbalances, democracy, opposition.