

різномірних правових і соціальних культур, взаємний вплив та мирне співіснування багатьох правових, релігійних та культурних традицій та звичаїв.

1. Саміло Г.О. Змішанні правові системи: проблеми класифікації // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – 2015. – № 33. – С.46-49.
2. Юридична енциклопедія: В 6 т. /Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т.5: П – С. – 2003. – 736 с.
3. Vietnam Legal Research By Anh Luu [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nyulawglobal.org/globalex/Vietnam.htm>.
4. Правова система. Загальна характеристика [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zen.in.ua/v/v-%D1%94tnam-soc%D1%96al%D1%96stichna-respubl%D1%96ka-v-%D1%94tnam/pravova-sistema-zagalna-xarakteristika>
5. Esin Örüçü, What is a Mixed Legal System: Exclusion or Expansion? ELECTRONIC JOURNAL OF COMPARATIVE LAW (May 2008) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ejcl.org/121/art121-15.pdf>.
6. Law of Thailand [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://en.wikipedia.org/wiki/Law_of_Thailand#Sources_of_law
7. The Origins of Singapore Law and the Singapore Legal System [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.tpclaw.com.sg/slsifr.php>
8. Конституція Сингапура/ Конституції государств (стран) мира [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://worldconstitutions.ru/?p=294>.

Самотуга Андрій Валерійович,
заступник начальника відділу
організації наукової роботи
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ – «ВЛАДИ» ЧИ «УПРАВЛІННЯ»: ДЕЯКІ НОТАТКИ ЩОДО НЕОБХІДНОСТІ ПОДОЛАННЯ ПРАВОВОЇ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ

Зміна влади і разом з нею зміна політичних векторів завжди підкріплюються відповідними гаслами, ключовими термінами тощо, але добре, коли вони наповнені реальним змістом і справами. Не є винятком і нинішні українські реалії, в яких політичним керівництвом держави заявлено курс на децентралізацію, з чим пов'язують насамперед відносини у сфері організації і здійснення публічної (в основному державної) влади. Цей тренд було закономірно підхоплено науковцями й журналістами у численних публікаціях і медійних шоу та кандидатами в президенти й народні та місцеві депутати й мери під час передвиборних перегонів 2014-2015 рр. Між тим саме словосполучення «децентралізація влади» потребує для початку загального аналізу,

зважаючи на обсяг і характер нашої публікації.

По-перше, висунемо гіпотезу, що державна влада як така апріорі не може бути децентралізованою. Виникнення в минулому й подальший розвиток сучасних держав пов'язують з їх централізацією (не лише багатонаціональних імперій – Росія, Китай, а й таких моноетнічних, як Італія, Франція, Німеччина та ін.), а занепад і навіть зникнення – навпаки, з децентралізацією. Так сталося з Київською Руссю – не лише внаслідок монголо-татарської та московської навали, але й міжусобиць серед нащадків правителів, в результаті чого наступницею на її уламках стала протодержава на захід від неї – Галицько-Волинське князівство, яке згодом поглинула сусідня Литовсько-Польська держава, хоча і з добрими намірами – заради збереження його церкви, мови й культури. Отже, які напрошуються з приводу цього небезпечні передбачення, всім цілком зрозуміло.

По-друге, одним із постулатів демократичної, правової держави, як проголошено також у ст. 6 Конституції України [1], є її поділ на три гілки – законодавчу, виконавчу і судову. Водночас у наукових колах дискутується питання про виділення ще таких гілок, як: установча влада народу (шляхом реалізації безпосередніх форм прямої демократії – виборів та референдумів, а в сучасній вітчизняній історії – зміна влади (персональної) шляхом масових протестних акцій); атестаційна – діяльність виборчих комісій; і ще дві, найбільш спірні – президентська (наявність у Президента повноважень щодо формування й діяльності всіх трьох гілок влади та допоміжних органів (адміністрації як одного з центрів влади) та контрольно-наглядова, до якої відносять прокуратуру (реально підпорядкована Президентові), хоча контроль і нагляд є переважно функціями виконавчої влади (поряд з парламентським контролем, напр., у сфері прав людини та використання коштів держбюджету).

Отже, виходячи із конституційного положення про поділ влади, незалежність (звичайно, лише функціональну) її гілок, спробуємо визначитися щодо можливості їх децентралізації.

1. Законодавча влада. Як зазначено в Конституції України (ст. 75), єдиним (тут і далі вид. – авт.) органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України. Отже, жоден з інших органів влади, в т.ч. місцевих, не уповноважений приймати закони. Хоча на початку 1990-х рр. реалізовувалося делеговане (лише вищому, а не місцевим, органу в системі виконавчої влади), законодавство, коли Уряд наділений був правом приймати закони у вигляді декретів. Більше того, Верховна Рада України не має своєї системи органів на місцях, за винятком шести територіальних управлінь Рахункової палати. А статус народного депутата України передбачає наявність вільного депутатського мандата, тобто парламентарій представляє весь народ України, а не виборців свого округу, незважаючи на наявність поки що змішаної – пропорційно-мажоритарної системи парламентських виборів [2-3]. Депутатські фракції формуються за партійною, а не регіональною ознакою. Тому питання децентралізації законодавчої влади не є прийнятним.

2. Виконавча влада. На відміну від законодавчої вона має свою систему [4], (в т. ч. територіальну) органів – загальної (місцеві державні адміністрації) та спеціальної (галузевої) компетенції, які діють за принципом єдиноначальності [5], поєднання державних і місцевих інтересів [6]. Навпаки, про фактичну централізацію йдеться у ст. 13 – «Керівники територіальних органів міністерства призначаються на посади за погодженням з головами місцевих державних адміністрацій та звільняються з посад міністром, якщо інше не передбачено законом» та ст. 14 – «Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами» [5-6]. І лише в Законі України «Про місцеве самоврядування» більш детально тлумачиться поняття делегованості повноважень – місцевим радам лише місцевими державними адміністраціями як органами загальної компетенції і навпаки [7]. Більше того, цей закон чітко визначає практично всі сфери, у яких здійснюється виконання як самоврядних, так і делегованих повноважень, включаючи навіть такі, як (1) зовнішньоекономічна діяльність, (2) оборонна робота, (3) забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Стосовно третьої сфери законодавцем останнім часом зроблено чимало у плані децентралізації її управління. Так, ст. 87 Закону України «Про Національну поліцію» закріплено право місцевої ради висловлювати недовіру керівникові відповідного органу (підрозділу) поліції, що є підставою для звільнення його із займаної посади [8].

Вважаємо, що подібним чином необхідно здійснити заходи насамперед у таких соціально-гуманітарних сферах, як освіта (повністю децентралізувати дошкільну й шкільну освіту, частково – вищу), охорона здоров'я та культура. Тут для прикладу варто навести таку парадоксальну ситуацію. Приміром, у США немає міністерств освіти і науки, культури, молоді та спорту, тоді як багато хто мріє навчатися в тамтешніх Гарварді, Стенфорді чи Масачусетському технологічному інституті, давати концерти в Карнегі-Холі чи Метрополітен-Опері або відвідати безплатний Метрополітен-Музей з відомою роденівською скульптурою мислителя, а про американський спорт зайве й писати. Втім «результати» діяльності вітчизняних міністерств всім відомі: зростаюча популярність польських вишів серед українських абітурієнтів, незважаючи на те що кількість національних вузів невдовзі перевищить звичайні державні; бездіяльність і капітуляція перед культурною, церковною та інформаційною експансією сусідньої держави (а новостворене Міністерство інформаційної політики нашоєхує згадати відомому приказку «Після бою кулаками не розмахують»), і санкційні списки російських телеканалів, художніх фільмів і шоу-зірок нічому не зарадять, адже багато українців мають Інтернет та супутникове телебачення).

3. Судова влада. Конституційний Суд України – *єдиний* орган конституційної юрисдикції. Система судів загальної юрисдикції побудована за принципом територіальності, спеціалізації та інстанційності [9].

4. Прокуратура України становить *єдину* систему, яка здійснює функції з ме-

тою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [10].

5. Маємо підстави стверджувати і про існування президентської вертикалі – дуалізму виконавчої влади: призначення із звільнення з посади голів місцевих державних адміністрацій, керівників обласних управлінь СБУ, згода на призначення прокурорів областей.

Викладене дозволяє зробити такі висновки:

1) словосполучення «децентралізація влади» з політико-правової та історичної точок зору не є цілком вдалим. Зважаючи на принцип поділу влади, доцільним є його використання відносно виконавчої гілки, і лише у видозміні «децентралізація управління», що стосується окремих галузей (напр., ЖКГ, внутріобласні автобусні сполучення та ін.);

2) питання децентралізації потребує не сліпого наслідування як підкинутої «незалежними» політологами та юристами ззовні «наживки» (яку можливо вважати також диверсією поряд з ідеєю федералізації), а ґрунтовного науково-практичного вивчення на основі зарубіжного досвіду та з урахуванням національних історичних та соціально-економічних особливостей. Так, Україні не притаманна централізація – навпаки, закладено ще в минулому значні традиції місцевого самоврядування (Магдебурзьке право, завдячуючи Польсько-Литовській добі), але було фіктивним у часи Російської імперії та СРСР;

3) шляхи реалізації заходів з децентралізації вбачаються нами не у поспішному внесенні змін до Конституції, а й у проведенні реальних реформ, насамперед адміністративно-територіальної без порушення основ унітарної держави, результати якої мають бути потім закріплені в Основному законі. І головне, щоб децентралізація не призвела до дезінтеграції, безвідповідальності центральної влади за стан справ на місцях та реанімації такого феномену минулого, як феодалльної розбробленості, привид якої простежується останніми роками, наслідком чого є окупація кримської «автономії», війна на Донбасі та контрабанда, нелегальна міграція, масова вирубка й експорт лісу на західних теренах. Тому в тяжкі часи для будь-якої держави актуальними постають гасла єднання: для України – «Єдина країна!», для США – «United we stand, devided we fall!» та ін.

1. Конституція України : прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листопада 2011 р. (зі змінами і допов.) // ВВР. – 2012. – № 10-11. – Ст. 73.

3. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 р. // ВВР. – 1993. – № 3. – Ст. 17.

4. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. // ВВР. – 2014. – № 13. – Ст. 222.

5. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1123.

6. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. // ВВР. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.

7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // ВВР. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

8. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. // ВВР. – 2015. – № 40-41. – Ст. 379.

9. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 р. // ВВР. – 2010. – № 2-3. – Ст. 12.

10. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. // Урядовий кур'єр. – 2010 - № 148.