

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.072.1

**Б. Пережняк,**

кандидат юридичних наук, професор,  
професор кафедри конституційного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

**Ю. Бальцій,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри конституційного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

### КАТЕГОРІЯ «ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ» В СУЧАСНОМУ МУНІЦИПАЛІЗМІ: ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ

Розпочатий курс реформи місцевого самоврядування передбачає формування дієвого місцевого самоврядування та територіальної організації влади з метою створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для жителів територіальних громад, надання їм високоякісних та доступних публічних послуг, становлення високоякісних інститутів прямого народовладдя та задоволення їх інтересів в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території.

Муніципалізм як особливий режим функціонування самоврядної (муніципальної) влади передбачає пріоритет прав і свобод людини і громадянина перед інтересами органів місцевого самоврядування, обмеження й самообмеження цієї влади на користь громадянського суспільства та є невід'ємною складовою частиною конституціоналізму [1, с. 23].

О. Батанов, розглядаючи сучасний конституціоналізм у цілому, зазначає, що «муніципалізм (поряд із парламентаризмом), акумулюючи всі ідейні установки, системні якості, ознаки та атрибути конституціоналізму, є його концептуальним та інституціональним базисом: муніципалізм – на локальному рівні, а

парламентаризм – загальнонаціональному (загальнодержавному)» [2, с. 105].

Як і конституціоналізм, муніципалізм має декілька категорій, які визначають саму сутність цього поняття. Однією з таких категорій виступає категорія «децентралізації».

Важливість вивчення цієї категорії полягає в тому, що в Україні розпочато реалізацію реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади, яку визначено одним із ключових пріоритетів реформування відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» [3].

Крім того, В. Гройсман зазначив, що серед комплексу реформ, перед необхідністю проведення яких стоїть сьогоднішня Україна, децентралізацію публічної влади без перебільшення можна назвати реформою № 1. Без повноцінного і потужного місцевого самоврядування неможливо побудувати сильну державу [4].

Традиційно усталений погляд на децентралізацію як на процес, за якого в рамках централізованої держави утворюються самостійні одиниці, що є носіями місцевого самоврядування (громади), потребує вироблення нових

підходів до аналізу його змісту.

У теоретичних і практичних дослідженнях поняття «децентралізація» є багатоаспектним та розглядається різнопланово. На семантичному рівні децентралізація (від латинського *de* – протиставлення, *centralis* – центральний) трактується як знищення, ослаблення або скасування централізації [5, с. 249]. Тобто це система розподілу функцій і повноважень між державним і місцевими рівнями управління з розширенням прав останніх. Роль децентралізації управління у процесах становлення інституту місцевого самоврядування є визначальною. Адже децентралізація є своєрідною системою управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до органів місцевого самоврядування [6].

Схвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі Концепція) викликана політичними процесами, що відбуваються в державі й суспільстві на шляху євроінтеграції. Вона передбачає децентралізацію, створення належних матеріальних (майно, зокрема земля, що перебувають у власності територіальних громад), фінансових (податки та збори, що пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці) та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [7].

Питання децентралізації класично були досліджені у працях Ж. Веделя, який бачив децентралізацію, насамперед, у передаванні владних повноважень не державним службовцям і органам, що представляють центральну владу, а іншим органам, що не знаходяться в ієрархічному підпорядкуванні останній, переважно які обрані населенням [8, с. 392].

Проте варто зазначити, що в зарубіжній науковій правовій літературі наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повнова-

женнями часто розглядають як спосіб не децентралізації, а деконцентрації.

Якщо принципи централізації і децентралізації регулюють питання взаємовідносин центру і місць, то для розподілу компетенції між різними органами одного рівня управління в латиноамериканських державах, як і в країнах Європи, використовуються принципи концентрації і деконцентрації. Повноваження концентруються в руках одного органу, коли він здійснює всю повноту влади, надану даній адміністративно-територіальній одиниці, тоді як система деконцентрації передбачає розподіл функцій між різними органами однієї ланки [9, с. 34].

Передача повноважень із центру на місця здійснюється шляхом децентралізації, що дозволяє привести послуги, які надає держава, у відповідність із потребами і запитам населення. При цьому сам перехід до децентралізації – це свого роду «глобальний зсув влади», що звільняє індивіда від державної опіки і дозволяє будувати демократію знизу догори.

В англійсько-українському словнику поняття «децентралізація» визначається як організаційна система, що передбачає надання реальних повноважень ухвалювати рішення тим її підрозділам, які географічно чи організаційно перебувають поза центром влади [10, с. 27].

Посилаючись на веб-сторінку «FAQ on Decentralization», децентралізація розглядається як процес передачі владних повноважень і фінансових ресурсів з центрального до нижчих рівнів державного управління, таких як регіони, провінції, райони і муніципалітети [11].

Ж.-П. Фагует розглядає централізацію як передачу центральним (національним) урядом визначених функцій з усіма необхідними для їх виконання адміністративними, політичними і економічними атрибутами до місцевих (або) органів влади, які є самостійними одиницями і суверенними в географічних межах або функціональних сферах діяльності, які визначені на законодавчому рівні [12, с. 5].

Вельми цікава точка зору на поняття «централізація» М. Кальмана, який зазначає, що централізація потрібна для більш рівномірного економічного зростання і перерозподілу доходів, причому органи місцевого самоврядування повинні реалізовувати власні проекти, а для цього їм необхідна власна податкова база, можливість прозорими методами захистити свою частку у центральних податках і певна автономія у використанні частини зібраних податків [13, с. 7].

Оскільки «децентралізація» є одним із важливих компонентів демократичних реформ, сприяє прозорості в діяльності влади, то, узагальнюючи вищенаведені визначення, можемо констатувати, що традиційно усталений погляд на децентралізацію як на процес, за якого в рамках централізованої держави утворюються самостійні одиниці, що є носіями місцевого самоврядування, потребує вироблення нових підходів до аналізу його змісту. Сьогодні необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів не лише з інтересами територіальних громад, а й кооперація та координація цих інтересів на різних рівнях виконавчої влади. Досить важливо розрізняти типи децентралізації, оскільки вони мають різні специфічні характеристики, політичне значення і зумовлюють досягнення успіху.

На сучасному етапі державотворення існує три типи децентралізації: політична, адміністративна і фінансова, а також три основні форми децентралізації: деконцентрація, деволуція і делегування.

Політична децентралізація – це, по-перше, передача владних повноважень органам влади на рівень управління, який нижчий за центральний; по-друге, спільна розробка і реалізація політики шляхом залучення зацікавлених сторін. Політична децентралізація проявляється шляхом деволуції.

Прихильники політичної децентралізації вважають, що рішення, які прийняті шляхом широкого залучення громадськості, будуть кращими і більше відповідатимуть різноманітним інтересам суспільства, порівняно з тими рішеннями, які прийняті політичною владою на національному рівні [14, с. 147–157]. Під цим визначенням розуміється, що вибори політичних представників від місцевих виборчих дільниць дозволяють громадянам краще знати їх політичних діячів, і, у свою чергу, політичним діячам – вчасно реагувати на потреби і бажання своїх виборців.

Таким чином, політична децентралізація часто потребує конституційних чи визначених законами реформ, розвитку політичних партій, посилення законодавства, створення місцевих політичних одиниць і підтримки ініціатив та інтересів різних громадських груп.

Фінансова децентралізація – це делегування фінансових ресурсів та повноважень, формування дохідної частини бюджету [15]. Вона передає місцевим органам влади, приватним підприємствам фінансові засоби, повноваження збирати місцеві податки, а також право визначати видатки місцевих бюджетів із метою виконання ними децентралізованих функцій.

Що стосується адміністративної децентралізації, то вона спрямована на делегування владних повноважень стосовно процесу розроблення і прийняття рішень, ресурсів і повноважень для надання державних послуг у визначених сферах із центрального до нижчих рівнів влади, галузевих управлінь підвідомчих центральним органам влади, агенцій.

Адміністративна децентралізація стосується перерозподілу владних повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності щодо здійснення планування, фінансування і управління визначених державних функцій від центрального уряду і його органів до відповідних галузевих одиниць місцевих органів влади, підпорядкованим одиницям на всіх рівнях державного управління, напівав-



тономним державним органам влади, або регіональним органам влади, або асоціаціям (акціонерним товариствам), а також регіональним чи функціональним органам влади в межах визначеної території [16, с. 62].

Крім того, існує два шляхи здійснення самої адміністративної децентралізації: через такі форми, як деконцентрація і делегування.

Деконцентрація вважається найслабшою формою децентралізації і найчастіше застосовується в унітарних державах. Вона включає в себе перерозподіл повноважень щодо процесу ухвалення рішень, фінансові і управлінські повноваження, а також відповідальність поміж різних рівнів центральних органів виконавчої влади. За таких умов територіальні або галузеві управління знаходяться в підпорядкуванні тільки центральним органам влади. Управлінські завдання за умов деконцентрації розподіляються на органи одного й того ж суб'єкта управління.

Делегування вважається найбільш довершеною моделлю децентралізації, оскільки передбачає передачу важливої частини державних повноважень до виключної компетенції місцевих органів самоврядування.

Місцеві органи самоврядування отримують, таким чином, певні права в деяких сферах у відповідності до чинного законодавства, діють незалежно та мають для цього власні джерела фінансування. Процес прийняття рішень та їх упровадження повністю належить до компетенції місцевих органів самоврядування, а у випадку конфлікту між ними та органами центральної влади відповідальні суди можуть втрутитись лише за наявності порушень законів чи Конституції.

Делегування – це фактично компромісна модель децентралізації, яка знаходиться посередині між передачею повноважень та силою децентралізації. У цьому випадку органам місцевого самоврядування (не мережі органів центральної влади) передаються на виконання певні державні функції, в той час

як органи центральної влади проводять певний контроль за виконанням задач та, як правило, мають виділяти кошти з державного бюджету для виконання цих завдань та передавати їх до органів місцевого самоврядування.

Тому одним із найважливіших питань децентралізації є питання, до якої межі і за якими повноваженнями може здійснюватись децентралізація. Для відповіді на це запитання ми маємо звернутись ще до одного дуже важливого терміна, без якого неможливо уявити процес децентралізації – субсидіарності. Тобто головним критерієм раціональної децентралізації виступає досягнення найвищої якості обслуговування громадян, а головним принципом – субсидіарність, яка визначає найнижчу оптимальну межу втручання уряду в місцеві справи.

Як слушно зазначає А. Ткачук, якщо ви поїдете в будь-яку державу Європейського Союзу і поспілкуєтесь із професійними державними службовцями чи політиками, ви часто будете чути цей термін, оскільки принцип субсидіарності пронизує всю політичну систему Європейського Союзу. Принцип субсидіарності в різних країнах тлумачать дещо по-різному, хоча в основному такі тлумачення збігаються [17, с. 6].

Принцип субсидіарності (англ. Subsidiary – допоміжний, доповнюючий) – загальний принцип, який передбачає передачу повноважень на прийняття рішень із центрального на нижчі організаційні рівні [17, с. 6].

Незважаючи на те, що принцип субсидіарності знайшов своє відображення в Бюджетному кодексі, він і досі відсутній у чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [18], проте він розкривається у ч. 3 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування [19]: «Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт із громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також ви-







6. Бутурлакiна Т.О. Фiнансова децентралiзацiя як фактор економiчного зростання рeгiонiв. *Наук. вiсн. Ужгород, ун-ту. Сер.: «Економiка»*. 2010. № 31. URL : [www.nbuv.gov.ua/portal/natural/Novii/Ekoi/2010\\_31/statti/4\\_8.htm](http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/Novii/Ekoi/2010_31/statti/4_8.htm).
7. Про схвалення Концепцiї реформування мiсцевого самоврядування та територiальної органiзацiї влади в Украiнi : Розпорядження Кабiнету Міністрiв Украiни вiд 1 квітня 2014 року № 333-р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua>.
8. Ведель Ж. *Административное право Франции*. Москва : Прогресс, 1973. 512 с.
9. Штатаина М.А. *Правовое регулирование вопросов местного управления в странах Латинской Америки*. Москва. 2003. 136 с.
10. *Англійсько-український словник термiнiв i понятъ з державного управлiння / авт.-уклад. Г. Райт та iн. ; пер. В. Ивашко*. Київ : Основи, 1996. 128 с.
11. FAQ on Decentralization retrieved from. URL : [http://www.decentralization.cc/Active\\_Pages/faq.asp](http://www.decentralization.cc/Active_Pages/faq.asp) on 23/06/04.
12. Faguet Jean-Paul. *Decentralization and Local Government Performance, Technical Consultation on Decentralization, London School of Economics, Working Group 6: Decentralization and Natural Resources Management, Centre for Economic Performance and Development Studies Institute*. 1997. P. 5.
13. *Разделение полномочий между отдельными ступенями управления стран Центральной Азии: перспективы дальнейшего развития, сравнительный анализ*, ПРООН, Мировой Банк. 2002. 128 с.
14. Slater Richard. *Democratic Decentralization or Political Consolidation: The Case of Local Government Reform in Karnataka, Public Administration and Development* 9, no. 2. April-May. 1989. P. 147–157.
15. World Bank. *Decentralization in the transition economies: challenges and the road ahead, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia*. 2001. P. 3–11.
16. Сметанин Р.В. *Управління процесом децентралiзацiї державної влади i розвитку мiсцевого самоврядування : дис. ... к. держ. упр. : спец. 25.00.04*. Днiпро. 2010. 177 с.
17. Ткачук А.Ф. *Мiсьцеве самоврядування та децентралiзацiя*. Законодавство (навчальний модуль). Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.
18. Про мiсьцеве самоврядування в Украiнi : Закон Украiни вiд 21 травня 1997 р. *Вiдомостi Верховної Ради Украiни*. 1997. № 24. Ст. 170.
19. *Європейська Хартiя про мiсьцеве самоврядування*. Мiсьцеве самоврядування. 1997. № 1-2. С. 90–94.

