

ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ» У КОНТЕКСТІ ПЕРЕРОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Магновський І. Й.

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри теорії та філософії права
Одеського державного університету внутрішніх справ
м. Одеса, Україна*

На шляху до європейської спільноти децентралізація публічної влади в Україні є одним із головних напрямів модернізації її суспільного ладу в контексті власного соціально-економічного зростання. Адже посилення реальних можливостей територіальних громад та сформованих ними органів місцевого самоврядування сприятиме наданню регіональному та муніципальному рівням публічного управління максимального обсягу повноважень та реальних можливостей їх реалізації для ефективного вирішення суспільно важливих завдань на місцях.

Ураховуючи вказане вище, дослідження із новітніх позицій поняття і сутності розуміння категорії «децентралізація» та її особливостей сприятиме запровадженню подальших тенденцій реформи у сфері децентралізації державної влади задля створення ефективної моделі публічного управління в Україні, а звідси й актуалізує дану тематику й потребує відповідних напрацювань.

Аналіз наукової літератури засвідчив існування різних підходів до визначення поняття «децентралізація»: енциклопедичний словник визначає це поняття як передачу функцій управління від центральних органів влади місцевим органам, розширення кола повноважень органів нижчого підпорядкування управління за рахунок вищих; юридична енциклопедія – як процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру [1, с. 168]; енциклопедія державного управління – як спосіб територіальної організації влади, за якого держава передає право на прийняття рішень із визначених питань або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не належать до системи виконавчої влади і є відносно незалежними від неї [2, с. 167]; Великий глумачний словник сучасної української мови – як систему управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; скасування або послаблення централізації [3, с. 218].

Відтак, за слушним визначенням М. О. Баймуратова, децентралізація у рамках публічної влади – це спосіб переміщення влади,

повноважень із центру керованої системи на її периферію і зміцнення політико-правової самостійності периферійних підсистем – у випадку унітарної України – місцевих органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування (муніципальних утворень) [4, с. 272].

Дослідниця Т. І. Гладка визначає децентралізацію як процес передачі повноважень та бюджетів на їх здійснення від державних органів влади органам місцевого самоврядування, щоб забезпечити ефективність функціонування всіх владних структур, підвищення якості надання суспільних послуг та активізації розвитку регіонів [5, с. 16].

Підкреслюючи роль та значення децентралізації як чинника забезпечення конституційної стабільності в Україні, колектив науковців на чолі з Р. Плющем зазначає, що децентралізація – це запорука ефективного територіального розвитку, шлях до демократизації, справжнього народовладдя [6, с. 227].

На думку А. Умланд, саме децентралізацію слід розглядати як процес, що зміцнює країну, протидіє федералізації та сепаратистським тенденціям. Як показав світовий досвід, значний ефект для розвитку економіки регіону та згуртованості країни в цілому має успішна реалізація проектів територіального розвитку, які здійснюються та втілюються територіальними громадами. Посилення спроможності громади дієвим чином впливати на суттєві характеристики якості свого життя – основа сталого розвитку громади на засадах інклюзивності [7].

Мета децентралізації, констатують Н. В. Агафонова, Ю. В. Данилюк та Х. В. Приходько, полягає в оптимізації територіальної та організаційно-правової основ функціонування держави – відтворення ефективної системи публічного управління державного, регіонального та місцевого рівнів, здатної швидко реагувати на мінливі умови життя, потреби та проблеми сучасного суспільства [8, с. 145].

На переконання А. Єрмолаєва та інших, метою децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності й фінансової самодостатності місцевого самоврядування [9, с. 44].

На думку А. В. Коваленко, сутність децентралізації зводиться до політико-правових елементів взаємовідносин громади і держави, що утворюють особливий правовий режим, і це надає місцевим органам самостійність й ієрархічну незалежність від органів і державного управління, і самоврядування [10, с. 374].

У сучасній правовій теорії децентралізація розглядається не лише у вузькому розумінні як принцип публічного управління, а і як спосіб організації державної влади. Особливість такого підходу, стверджують дослідники, вбачається у самостійному вирішенні питань місцевого значення окремими адміністративно-територіальними одиницями, а не

центральними органами державної влади. Власні завдання місцеві органи влади повинні реалізовувати в межах встановлених чинним законодавством повноважень. Доречними в цьому аспекті, будуть думки зарубіжних вчених щодо можливості втручання у діяльність уповноважених органів і посадових осіб лише з метою здійснення нагляду за законністю у передбачених законом випадках [11, с. 24].

Обґрунтоване визначення децентралізації, з позиції політико-правових засад децентралізації влади, сформоване А. С. Матвієнко та підтримане Т. О. Карабін. На їх переконання, децентралізація є не одноразовою передачею владних повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування, а комплексним процесом, що включає такі елементи, як питання спроможності органів державної влади передати, а органів місцевого самоврядування – отримати й ефективно розпорядитися владними повноваженнями; визначення обсягу повноважень; механізм взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування; питання адміністративно-територіальної реформи тощо [12, с. 3; 13, с. 440].

Водночас І. Ф. Ляпін обґрунтував доцільність розуміння децентралізації влади у вузькому, широкому та традиційному значеннях. Під децентралізацією публічної влади у вузькому значенні, на думку вченого, слід розуміти спосіб перерозподілу влади в межах, обсягах та формах, визначених у встановленому порядку, – від центральних органів влади на нижні рівні влади. Децентралізація публічної влади в широкому значенні полягає у різних формах розподілу публічної влади. У традиційному значенні децентралізацію публічної влади слід розуміти як спосіб перерозподілу державної влади шляхом передачі повноважень органів центральної влади на виконавчі органи влади на місцях та здійснення контролю за їх діяльністю в межах наданих їм повноважень [15, с. 152].

Найбільш широке трактування децентралізації серед зарубіжних науковців, указує В. І. Козак, можна знайти в американського дослідника А. Розенбаума, який наголошує на тому, що децентралізація – це зміцнення владних одиниць, що не належать до центральної влади; організація процесу ефективного управління й органів місцевого самоврядування, і органів влади проміжного рівня; дієвий механізм стримувань і противаг у середині влади; інструмент заохочення до урядування громадян та громадських організацій; полігони для розвитку демократичних навичок і практики [16, с. 3–4].

Зважаючи на вказане вище, децентралізація є складним комплексним процесом, котрий має на меті, зазначає А. В. Коваленко, формування нової якості державної влади, створення нових інститутів влади, повніше залучення громадян до управління територіями свого проживання, розвиток приватної ініціативи та, як наслідок, удосконалення життєвого простору громадян. Це своєрідна розбудова громадянського суспільства (створення політичної, фінансової, адміністративної інфраструктури) самою державою шляхом передачі

платникам податків права розпоряджатися сплаченими коштами на власний розсуд і під власну відповідальність [17, с. 4–5].

Як бачимо, серед науковців не існує єдиної позиції щодо розуміння децентралізації влади. Так А. Озмен дотримується позиції про те, що децентралізація є антонімом до централізації влади, завданням якої є концентрація влади в одному центрі. Відповідно, децентралізація влади, у сучасному розумінні, є передачею управлінських функцій щодо планування, прийняття рішень, фінансових ресурсів, від центрального уряду місцевим органам влади, а також функціонування професійних організацій та громадських організацій за межами публічного адміністрування [18, с. 417].

Отже, децентралізація, за своєю сутністю, полягає у передачі частини владних повноважень органам місцевого самоврядування, тобто тим, що обираються громадою на місцях. Саме від методів, способів передачі, обсягу повноважень, розподілу завдань і функцій залежить обрана модель децентралізації. Як показує практика, сталої моделі децентралізації не існує.

Таким чином, ураховуючи всю складність теоретико-правових підходів щодо тлумачення поняття «децентралізація», можемо констатувати, що децентралізація як противага централізації являє відповідний спосіб у процесі якого відбувається зміщення/перехід владних повноважень із центру до місцевих органів самоуправління, із правом прийняття рішень у межах своєї компетенції визначеного кола питань власного розвитку певної території задля забезпечення балансу між загальнодержавними інтересами і життєвими потребами населення регіонів та їх територіальних громад, що є необхідною умовою ефективного функціонування демократичної держави й динамічного розвитку громадянського суспільства.

Література:

1. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1999. Т. 2 : Д – Й. С. 744.
2. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін. С. 712.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2001. 1696 с.
4. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання / передне слово Голови Верховної Ради України В. Б. Гройсмана. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 413 с.
5. Гладка Т. І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності. *Державне управління:*

удосконалення та розвиток. 2015. № 12. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=937> (дата звернення: 23.09.2022).

6. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні : колект. монографія / кол. авт. ; за заг. ред. Р. М. Площа. Київ : Рідна мова, 2016. 744 с.

7. Умланд А. Чотири геополітичні виміри децентралізації України. *Дзеркало тижня*. 11.01.2019 URL.: https://dt.ua/internal/shotiri-geopolitichni-vimiri-decentralizaciyi-ukrayini-299352_.html (дата звернення: 23.09.2022).

8. Агафонова Н., Данилюк Ю., Приходько Х. Актуальні проблеми децентралізації в Україні: від європейських стандартів до національного плану дій. *Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання* / перед. слово Голови Верхов. Ради України В. Б. Гройсмана. Київ : Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 2015. С. 145–165.

9. Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування в Україні / А. Єрмолаєв, В. Лупацій, В. Потапенко та ін. *Нова Україна*. Київ : Інститут стратегічних досліджень, 2015. 44 с.

10. Коваленко А. В. Органи місцевого самоврядування у системі державного контролю з питань захисту прав споживачів. *Теорія та практика державного управління*. 2012. Вип. 4. С. 374–379.

11. Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapki. Ustoj samovradu terytorialnego: materialy dydaktyczne. Wroclaw: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. 2013. 440 s.

12. Матвієнко А. С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02 / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2010. 23 с.

13. Карабін Т.О. Проблеми децентралізації виконавчої влади в Україні та можливі напрями їх вирішення. *Форум права*. 2012. № 4. С. 439–444.

14. Ляпин И. Ф. Конституционные особенности децентрализации государственной власти в Российской Федерации. *Вестник Нижегородского университета им. Н. М. Лобачевского*. 2015. № 1. С. 152–154.

15. Козак В. І. Аналіз наукового доробку у визначенні децентралізації як явища. *Державне будівництво*. 2017. № 1. С. 1–12.

16. Коваленко А. В. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі. *Право України*. 1997. № 2. С. 3–5.

17. Alper Ozmen. Notes to the concept of decentralization. *European Scientific Journal*. April. 2014. Edition. vol. 10. P. 415–424.