

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 8 (21)

Суми – 2018

**SECTION 2
CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW**

**СЕКЦІЯ 2
КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО**

**ПОНЯТТЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЇЇ
ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ**



Цабека Андрій Вадимович

*аспірант кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства,
Навчально-науковий інститут права,
Сумського державного університету*

У статті досліджуються особливості процесу децентралізації, його форми і механізми здійснення, а також аналіз підходів до розуміння та визначення дефініції поняття «децентралізація», виведення основних підходів до розуміння децентралізації. Обґрунтовується роль децентралізації влади та управління у формуванні засад для якісного оновлення змісту державного впливу на соціальні процеси регіональних систем.

Визначається зміст та форми децентралізації, окремих її складових, типів та моделей здійснення. А також звертається увага на відсутність єдиної концепції децентралізації влади, тобто децентралізація виступає відносним поняттям та визначається залежно від вивчення науковців підходів до її змісту, розглядаючи її як принцип управління, управлінський режим, елемент організаційної структури публічного управління, процес розподілу та реалізації повноважень, спосіб управлінського впливу, форма організації публічного управління та влади.

Проаналізовано теоретичні та практичні аспекти децентралізації як фундаменту для утвердження демократії в Україні. Доведено важливість запровадження реформи з децентралізації влади на шляху розвитку України як демократичної правової держави. У статті вивчається законодавча база для проведення реформи з децентралізації влади, а також відстежуються можливі проблеми та ризики децентралізації в Україні. Стаття висвітлює таке явище як адміністративна децентралізація та її основні форми, відповідно до яких вона передбачає розподіл влади між центральним урядом та місцевими органами влади в ієрархічному порядку. Місцеві органи влади діють у рамках, які визначає центр. Вони не є повністю залежними і отримують часткову фінансову і структурну автономію.

Досліджується історія проведення децентралізації в зарубіжних країнах та її основні моделі. Проаналізовано систему здійснення децентралізаційних реформ з метою виявлення проблем та недоліків їх функціонування. А також на основі зарубіжного досвіду виявлені позитивні та негативні сторони здійснення децентралізації та впровадження реформ з децентралізації влади в Україні.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, публічна влада, субсидіарність, зарубіжний досвід.

Tsabeka A.V. Concept of decentralization and foreign experience of its implementation.

The article explores the features of the decentralization process, its forms and mechanisms of implementation, as well as analysis of approaches to understanding and defining the definition of "decentralization", the emergence of basic criteria for understanding decentralization. The role of decentralization of power and management in formation of principles for qualitative updating of the state influence on social processes of the regional systems is substantiated. The content and forms of decentralization, its separate components, types and models of implementation are determined. The attention is also drawn to the lack of a single concept of decentralization of power, that is, decentralization acts as a relative concept and is determined depending on the study of the approaches of scientists to its content, considering it as the management principle, the administrative regime, the element of the organizational structure of public management, the process of distribution and realization of plenary powers, the way of administrative influence, the form of public organization management and authority.

The theoretical and practical aspects of decentralization as the foundation for the approval of democracy in Ukraine are analysed. The importance of implementing a reform of decentralization of power on the way of development of Ukraine as the democratic legal state is proven. In the article the legislative base for realization of the reform of decentralization is studied, as well as possible problems and risks of decentralization in Ukraine are monitored. The article highlights such a phenomenon as administrative decentralization and its basic forms according to which it involves the distribution of power between the central government and local authorities in a hierarchical way. The local authorities act within the framework that the centre defines. They are not completely dependent and receive partial financial and structural autonomy.

The history of decentralization in foreign countries and its basic models are researched. The system of implementation of decentralization reforms is analysed in order to identify problems and disadvantages of their functioning. Also, on the basis of foreign experience, positive and negative aspects of decentralization and implementation of the reforms of decentralization of power in Ukraine are identified.

Keywords: decentralization, self-sufficiency, public property, subsidies, foreign experience.

Виклад основного матеріалу. Актуальність проблеми проведення децентралізації складно переоцінити, адже практика показала, що надаючи більше повноважень на місця, рівень добробуту населення зростає. Це можна пояснити тим, що органи місцевого самоврядування більш чітко знають проблеми регіону, об'єктивно можуть реагувати швидше на поставлені проблеми. Питання імплементації реформи місцевого самоврядування в Україні визнано топовою необхідністю і визначено Європейським Союзом як одна із найнеобхідніших в державах.

Самоорганізація населення в територіальних громадах для вирішення питань місцевого значення – ключове питання демократії. Відповідно до Європейської хартії про місцеве самоврядування воно є однією з основ будь-якого демократичного ладу. Стаття 2 цього документу визначає, що принцип місцевого самоврядування має бути визнаним у внутрішньому законодавстві й, по можливості, в Конституції держави [1].

У свою чергу, з моменту визнання місцевого самоврядування постає цілий комплекс політичних, економічних,

психологічних, соціальних та інших не вирішених питань. Місцеве самоврядування передбачає не тільки конституційно-правове визнання прав територіальних громад: встановлення функцій та компетенції місцевого самоврядування, декларування самостійності місцевого самоврядування, закріплення правових, соціальних та інших гарантій цієї самостійності, а також розвиток фінансового та господарсько-економічного потенціалу загалом.

Безпосередньо, достатньо велика кількість учених зосередили свою увагу на вивченні цього питання, серед яких О.Амосов, Б. Гурне, О.Глушко, О. Оболенський, Г. Мостовий, М. Харитончук та інші вчені.

Термін «децентралізація» використовується у багатьох галузях науки, що і зумовлює його багатозначність. У політології термін «децентралізація» – (від лат. de. – префікс, що означає заперечення, і centralis – серединний) – управлінська політична система, покликана здійснювати владно значущі практичні рішення, що географічно чи організаційно перебувають поза межами безпосереднього впливу центральної влади; політичний процес, що передбачає делегування центральним урядом певних повноважень на місцевий рівень з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціонального значення, а також утілення в життя специфічних регіонально-локальних програм [2, с. 97-98]. Так, в офіційних джерелах, наукових статтях, монографіях і дисертаціях, матеріалах науково-практичних конференцій, публіцистичній літературі зустрічаються такі підходи до визначення поняття «децентралізація»: характерне для сфери державного управління явище, зумовлене об'єктивними і суб'єктивними факторами, певний протилежний бік централізації, своєрідний засіб відображення централізації; самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному; передання частини функцій державного управління центральних органів

виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем; процес передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування); у широкому розумінні – ослаблення або скасування централізації; самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, суттєвому [2 с. 98].

Вбачається, що поняття децентралізація має не одне визначення у сучасній українській та зарубіжній літературі, тому що це явище є доволі складним феноменом, яке можна розглядати через його вплив на систему органів влади, устрій країни, повноважень і фінансових ресурсів.

Основними документами що, регламентують місцеве самоврядування в Україні крім Конституції України, є Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також Європейська хартія місцевого самоврядування. В основу правового регулювання функцій та повноважень місцевого самоврядування зарубіжних країн покладено принцип децентралізації, що є визнаним на загальноєвропейському рівні.

Виникнення принципу децентралізації пов'язане із формуванням поняття публічної адміністрації – єдиної системи публічного урядування за якої місцеві органи влади, місцеве самоврядування та місцеві інтереси не протиставляються державним, а навпаки, є інтегрованими в єдиний управлінський механізм, діяльність якого спрямована на комплексне вирішення завдань. У вказаному прикладі слід також розуміти, що держава розуміється як досить складний організм, котрий декларує з одного боку, що держава є носієм суверенітету, а відтак вона дійсно володіє монополією на деякі прерогативи публічної влади, що проявляються як у

відносинах з іншими державами, так і у відносинах з будь-якими суб'єктами права на території даної держави. З іншого ж боку, держава є лише одним із суб'єктів публічного урядування – поряд з іншими суб'єктами, зокрема, органами місцевого самоврядування.

За цією логікою в кожній державі діє складна система органів публічної адміністрації, представлена самостійними суб'єктами управління: державою, а також регіональними, місцевими органами влади. Тож інтегруючись у цю систему публічної адміністрації, органи місцевого самоврядування поступово переходять від управління справами суто місцевого значення – до вирішення тих важливих для держави проблем, які найбільш ефективно можуть бути врегульовані саме на місцевому рівні [3 с. 45].

Принцип субсидіарності передбачає, що рішення з відповідних питань повинні прийматися на тому рівні, на якому виникають питання, а публічні послуги мають надаватися органами того управлінського рівня, що найбільш наближений до споживача послуг. Можна погодитися із цією тезою, адже в умовах діяльності держави органи публічної влади фізично не можуть приділяти максимальну кількість уваги кожній адміністративній одиниці в державі. Відтак, загальні управлінські функції переходять до органів місцевого самоврядування. Так, у п. 3 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування зазначається: «Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими органами влади, які мають найтісніший контакт із громадянином». Надання будь-яких із цих повноважень іншому органу влади має проводитись з урахуванням обсягу і характеру поставленого завдання, а також вимог ефективності та економії [3 с. 45].

Таким чином, ми бачимо, що питання впровадження децентралізації – це питання визначення балансу влади, повноважень та підзвітності. Цілком зрозуміло, що питання обороноздатності країни чи загального вектору формування державної безпеки не можуть вирішуватись на місцевому рівні,

однак, чітко і зрозуміло, що певні ставки місцевих податків, питання благоустрою повинні вирішуватись на місцевому рівні. Власне в цьому і полягає ідея передання повноважень на місце.

В силу особливостей становлення та розвитку моделі організації державної виконавчої влади і самоврядування на місцях в Україні, виникла одна з найскладніших проблем в цій сфері, а саме проблема розмежування функцій та повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Так, місцеві державні адміністрації створюються не лише для здійснення контрольно-наглядових функцій щодо місцевого самоврядування та його органів, а для виконання основного обсягу повноважень щодо управління територіями. Складність цієї проблеми обумовлена тим, що функціонально це по суті однорідні системи, оскільки вони займаються практично однаковими питаннями. І. Коваленко, Л. Решетник відносять до таких функцій: забезпечення послуг, необхідних для розвитку людських ресурсів, підвищення рівня життя місцевого населення; регулювання діяльності приватного сектору, що впливає на добробут громадян, освіту, стан здоров'я, соціальний захист та безпеку населення; надання послуг щодо підтримки виробничої діяльності та забезпечення умов для ефективної роботи приватних підприємств; забезпечення інфраструктури, необхідної для ефективної діяльності окремого регіону; врегулювання проблеми забезпечення фінансової спроможності окремого органу місцевого самоврядування та збору податків на своїй території [2 с. 98-99].

Слід зазначити, що стандартної моделі децентралізації не існує. Її процеси залежать від механізмів реалізації, організаційної структури, а також від завдань та цілей. Саме методи реалізації децентралізації створюють її форми. На сьогодні, можна назвати чотири основних форми адміністративної децентралізації:

1) Деконцентрація означає розширення компетенції місцевих адміністративних органів, які діють в межах цієї компетенції

самостійно і до певної міри незалежно від центральної влади, хоча і призначаються центральним урядом. Це найпростіша форма децентралізації, оскільки вона не включає жодної передачі повноважень органам місцевого самоврядування.

2) Делегування повноважень – тимчасова передача своїх повноважень одними органами державної влади іншим органам державної влади або органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам та організаціям. За даної форми децентралізації немає постійної передачі повноважень.

3) Деволуція є більш інтенсивною формою децентралізації, за якої центральний уряд передає повноваження у прийнятті рішень, фінансуванні та управлінні органам місцевого самоврядування. Останні мають свою визначену законом юрисдикцію на виконання повноважень, в межах котрих вони виконують суспільні функції для своїх виборців, яким вони підзвітні. Деволуція – це та форма децентралізації, яка може призвести до реального самоврядування. На неї покладаються найбільші надії, але з нею ж пов'язаний найбільший ризик. В Україні ця форма поки що не знайшла свого реального втілення.

4) Делегування надання послуг означає, що певні послуги органи місцевого самоврядування вимушені надавати та оплачувати зі свого бюджету. Це значить, що центральний уряд доручає органам місцевого самоврядування надавати певні послуги без фінансування з державного бюджету. Так, наприклад, у деяких країнах органи місцевого самоврядування платять за утримання закладів освіти та надання первинних медичних послуг [4 с. 7-8].

Важливим є спрямування уваги законодавця та сучасних науковців на досвід зарубіжних країн у сфері децентралізації. Дивлячись на територіальний устрій Італійської республіки, можна прослідкувати те, що її базовою ланкою є комуни. Нині існує понад 8000 комун, у кожній із яких функціонують мер та виборна рада чисельністю від 15 до

80 осіб. У свою чергу, комуни об'єднані у 103 провінційні райони [3, с.37].

Існуюча система публічної адміністрації Польщі ґрунтується на її територіальному устрої, який передбачає три основні види територіальних одиниць: гміни, повіти та воєводства. Базовою ланкою територіального устрою Польщі є гміна. На території Польщі існує 2489 гмін, а якщо врахувати міста зі статусом повіту, які також виконують функції, покладені на гміну, то їх загальна кількість – 2554. Органами місцевого самоврядування гміни є рада гміни, що виконує правотворчу, представницьку та контрольну функції, а також виконавчі органи. Рада є представницьким органом, що функціонує на засадах колегіальності, періодичної змінності (переобрання) та сесійної форми роботи. Термін повноважень ради становить 4 роки і обчислюється від дати виборів. Чисельність ради залежить від кількості населення гміни та коливається від 15 до 45 членів ради. більшістю голосів. Другою (проміжною) ланкою територіального устрою Польщі є повіт. Середня чисельність населення повіту – 83 тисячі чоловік (найменший повіт – 22 тисячі, найбільший повіт – 1 625 тисяч населення). На території Польщі існує 308 повітів та 65 міст зі статусом повіту. Третім рівнем територіального устрою Польщі є воєводство, що є найбільшою територіальною одиницею та основою для регіонального самоврядування. До складу воєводств входить різна кількість повітів – від 11 до 38 та гмін – від 71 до 325 [3, с.37-38].

Чинний Основний Закон ФРН від 1949 року визначає, що територіальними одиницями у ФРН є землі, округи та громади. На території ФРН (у всіх 16-ти землях) існує близько 14 000 громад (муніципалітетів), що становлять базову ланку адміністративно-територіального устрою. Наступним (другим) рівнем адміністративно-територіального устрою є район (kreis). Їх загальна кількість – 300 [3, с.37].

Розглядаючи місцеве самоврядування у Швейцарії, варто розрізнити

самоврядування на регіональному рівні (кантонів) та самоврядування на місцевому рівні. Відносини між центром та кантонами у Швейцарії – типowo федеральні. В українському та багатьох інших контекстах термін «муніципалітет» використовується для означення органів міської влади, тож для уникнення понятійної неоднозначності у даному джерелі ми використовуватимемо вживане у французькій та італійській правових системах і вже використане в даному дослідженні категорію «комуни» – в значенні органів сільського і міського самоврядування у Швейцарії. Комуни у Швейцарії та громади в Україні є суб'єктами реалізації місцевого самоврядування [3 ст. 108-109].

Вищенаведений досвід зарубіжних держав корисний для України в сенсі оптимізації її адміністративно-

територіального устрою, адже загально визнаним є той факт, що без удосконалення територіальної організації держави побудувати принципово нову систему публічної адміністрації у ній неможливо. Звичайно, розпочатий процес децентралізації в Україні йде правильним шляхом: створюються об'єднання громадян, формуються плани розвитку регіону, однак для ще більшого позитивного результату необхідно також провести чітке розмежування сфер діяльності, функцій та відповідальності між центральним, регіональним та місцевим рівнями влади; узгодити процедури бюджетного процесу для ефективного надання публічних послуг; визначити перелік послуг, які надає кожен з рівнів влади, а також чітко визначення власних і делегованих повноважень.

Література:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування Рада Європи : Хартія, Міжнародний документ від 15 жовтня 1985 р. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036
2. Коваленко І. Визначення поняття децентралізації та її впровадження в Україні (окремі теоретичні аспекти) [Електронний ресурс] / І. Коваленко, Л. Решетник // Історико-правовий часопис. - 2016. - № 1. - С. 96-100. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipch_2016_1_20.
3. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія».– 2012. – 128 с.
4. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади і фахівців з розвитку місцевого самоврядування. Київ: ПРООН/ МПВСР. – 2007. – 269 с.