

Наливайко Лариса Романівна
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри загальноправових дисциплін,
Віце-президент Всеукраїнської громадської організації
«Асоціація українських правників»,
Голова Дніпропетровської обласної організації
«Асоціація українських правників»

Зеленіна Олена Володимирівна
студентка факультету № 4,
член Дніпропетровської обласної організації
«Асоціація українських правників»

*(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

За роки незалежності в Україні було зроблено перші кроки на шляху подолання радянської спадщини в управлінні, а також інституюванні демократичної децентралізації щодо створення правової основи для її здійснення, тому децентралізація влади в практиці українського державотворення завжди посідала вагоме місце.

Ідея децентралізації не нова. Вона привернула до себе увагу в 1950-1960-ті роки, коли німецькі та французькі колоніальні адміністрації готували колонії для отримання незалежності, передаючи управління місцевим владам, і набула популярності протягом останніх десятиріч. Явище децентралізації актуалізувалось 2014-го року, коли існувала централізація повноважень органів виконавчої влади, за яких обмежувалась роль Кабінету Міністрів як найвищого органу виконавчої влади.

Актуальність дослідження зумовлена тим, що на перехідному етапі відбувається зміна методів і принципів управління. Тому істинна демократія може бути досягнута в державі, якщо діяльність центральних та місцевих органів влади ґрунтуватиметься на демократичних засадах, принципах субсидіарності та пріоритетності безпосереднього народовладдя.

Питанню децентралізації влади приділяли увагу як вітчизняні, так і зарубіжні науковці: О. Амосов, К. Арановського, З. Варналія, О. Глушко, І. Грицяк, Б. Гурне, Л. Закоморна, Ж. Зіллер, М. Кітінг, О. Козиріна, Г. Мостовий, Н. Нижник, О. Оболенський, Г. Одінцова, М. Портер, С. Пронкіна, У. Райкер, В. Роккан, Л. Самойленко, О. Скрипнюк, Е. Томпсон, М. Харитончук, Т. Хорвата, А. Школик та інші.

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови термін «децентралізація» подається як система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; розширення прав низових органів управління [1].

Зарубіжні вчені-адміністративісти (Ж. Ведель) визначають децентралізацію як організаційну техніку, котра полягає у передачі важливих прав з прийняття рішень представникам центральної влади, поставленим на чолі різних адміністративних округів або державних служб [2].

У Тлумачному термінологічному словнику з конституційного права (Л. Наливайко та М. Беляєва) термін «децентралізація» визначається як процес передачі частини функцій та повноважень центральних органів влади на місцевому рівні виконавчої влади органам самоврядування, тобто це процес розширення та зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру [3].

У Соціально-політичній енциклопедії М. Іщенко зазначає, що децентралізацією влади є процес передачі центральними органами місцевим органам влади компетенції, низки функцій і повноважень, у межах яких вони не підпорядковані центральній владі; під час децентралізації відбувається правове відчуження повноважень держави як юридичної особи на користь іншої юридичної особи – місцевого самоврядування [4].

Децентралізація державної влади відбувається шляхом передачі державно-владних повноважень від центрального уряду на рівень населення адміністративно-територіальних одиниць до недержавних організацій, територіальних громад, органів місцевого самоврядування.

Як зазначає Т. Карабін, до основних складових процесу децентралізації належать: визначення обсягу повноважень, стосовно яких повинна здійснюватися децентралізація, проблема самого процесу механізму децентралізації та проблема недосконалості механізму взаємодії органів державного управління та органів місцевого самоврядування [5].

Складність питання визначення обсягу повноважень полягає в тому, що визначення конкретного обсягу є непостійним і може змінюватися залежно від соціально-економічної, політичної ситуації в державі тощо. Окрім зазначених, визначення співвідношення компетенції місцевих і центральних органів влади залежить і від інших складових децентралізації – спроможності органів державної влади передати, а органів місцевого самоврядування – отримати і ефективно розпорядитися владними повноваженнями, наявного механізму передачі владних повноважень та механізму взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування.

Оскільки децентралізація – це процес, то такі її динамічні складові, як порядок передачі функції і повноважень, способи взаємозв'язків між владними суб'єктами грають не меншу роль, ніж її статичні елементи (обсяг здійснюваних функцій і виконуваних повноважень).

Взаємодія органів державного управління та місцевого самоврядування проявляється в делегуванні повноважень обласними та районними радами відповідним місцевим державним адміністраціям, у контролі за їх здійсненням, а також у контролі органів виконавчої влади за діяльністю органів місцевого самоврядування.

У свою чергу, владні суб'єкти на рівні районів і областей, делегуючи виконавчо-розпорядчі повноваження обласним і районним радам, набувають додаткових контрольних повноважень за їх здійсненням.

Принцип субсидіарності є одним з найважливіших засад організації інститутів влади, який має безпосереднє відношення до місцевого самоврядування і полягає в тому, що центральна та місцева влади повинні втручатися у діяльність органів місцевого самоврядування лише тією мірою й у тих межах, за якими територіальна громада не може задовольнити свої потреби.

Згідно з цим принципом, розподіл повноважень між органами різного територіального рівня має здійснюватись таким чином, щоб, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішень до громадян, а з іншого – цей рівень має володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що надаються населенню відповідно до загальнодержавних стандартів.

Чинні нормативно-правові акти, котрі регламентують процес децентралізації державного управління й управління регіонами (Конституція і закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про співробітництво територіальних громад»), гарантують принципи збереження України як унітарної держави, узгодження інтересів регіонів із загальнодержавними й міжрегіональними, з одного боку, та можливості передавання регіонам широких повноважень у розв'язанні проблем соціально-економічного розвитку, з іншого. Єдність і цілісність державної території, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних ознак, етнічних і культурних традицій лежать в основі територіального устрою України.

Для децентралізації влади характерним є поєднання та взаємодія регіональних і загальнонаціональних інтересів врівноваження централізації та децентралізації в інститутах місцевого самоврядування.

Децентралізація є основною вимогою для країн-кандидатів на вступ до Європейського Союзу. Це відображено у принципах децентралізації, які покладено в основу функціонування системи державного управління країн спільноти і держав-кандидатів на вступ (розбудови громадянського суспільства, ефективності, прозорості, відкритості і підзвітності, гнучкості та субсидіарності). Дотримання зазначених принципів є обов'язковим, на них ґрунтуються всі галузеві політики, які розробляються і впроваджуються на теренах ЄС. Здійснення реформ децентралізації в країнах світу має як позитивні, так і негативні наслідки [7].

Реформи в різних країнах відбувалися по-різному. У Німеччині, Франції, Великобританії, Канаді потреба в децентралізації виникла у зв'язку з масштабними процесами лібералізації, приватизації і реалізації ринкових реформ.

Так, Велика Британія надала місцевим органам влади відносно обмежені повноваження і в основному дотримується концепції централізованого управління, хоча Шотландія та Уельс в її складі мають широкі власні повноваження, власні парламенти та урядові утворення. Франція, навпаки, намагається забезпечити часткову децентралізацію, здійснюючи передачу частини повноважень на рівень департаментів. Для Німеччини властива система влади, у якій принцип децентралізації є основою побудови відносин між центральною владою та регіональними органами управління шістнадцяти федеральних земель, з одного боку, і системою органів державного управління і місцевого самоврядування – з іншого [8].

Серед постсоціалістичних країн Східної Європи, які вирізняються найбільш вдалою діяльністю щодо впровадження засад децентралізації влади, є Республіка Польща. В цій державі реформа місцевого самоврядування була основою для проведення інших реформ, адже саме вона вплинула на зменшення корупції на місцевому рівні, зростання підприємств малого і середнього бізнесу, підвищення заробітної плати працівників та становлення прозорих і демократичних відносин на місцях.

Фундаментом реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Республіці Польща є норми Конституції. Так, у статтях 15 і 16 Конституції визначено такі основні положення адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування: територіальний устрій держави забезпечує децентралізацію публічної влади; основний територіальний розподіл ураховує соціальні, економічні та культурні зв'язки і забезпечує територіальним одиницям здатність виконувати публічні завдання; сукупність мешканців одиниць основного територіального розподілу складає самоврядну громаду; територіальне самоврядування бере участь у здійсненні публічної влади; самоврядування виконує від власного імені і під власну відповідальність завдання, які входять до його компетенції [9].

У розвиток цих конституційних положень було прийнято низку нормативно-правових актів (закони «Про запровадження триступеневого територіального уряду», «Про вибори до рад гмін, рад повітів і сеймиків воєводств», «Про місцеве самоврядування повітів», «Про самоврядування гмін», «Про збереження чистоти та порядку в гмінах» тощо).

Децентралізація у Китаї на початку реформування економіки сприймалася як роздержавлення власності та усунення надмірного втручання владних інституцій у поточні справи підприємців, отримала належне законодавче забезпечення. Самоврядування було запроваджено лише у селах – найнижчому рівні адміністративно-територіального поділу [10]. Тобто модернізація сучасного Китаю розпочалася з реформування органів влади на селі, створення та розвитку нових міст та селищ у сільській місцевості, впровадження нових

структур існуючих органів влади.

Отже, еволюція системи місцевого самоврядування в Україні дає можливість стверджувати, що децентралізація влади завжди була актуальною темою в процесі державотворення. Децентралізація державного управління є одним зі способів його оптимізації, що передбачає делегування певної частини повноважень органам, які не знаходяться в підпорядкуванні центральної влади і обираються чи створюються громадою. За адміністративної форми децентралізації на місцях створюються спеціальні урядові органи, наділені повноваженнями виконавчої влади.

Аналіз децентралізації як процесу оптимізації влади потребує ґрунтовного вивчення досвіду країн, які вже її ефективно здійснили. Вивчення зарубіжного досвіду впровадження реформи децентралізації влади може сприяти уникненню деяких неправильних підходів, характерних для сучасної української практики управління. Тому іноземний досвід для України має змістове значення. Одними з помічників України на шляху до децентралізації влади є польські експерти, які беруть участь у розробці нормативно-правових актів у рамках польсько-української робочої групи. Також до роботи над впровадженням децентралізації в Україні залучені німецькі, швейцарські та інші зарубіжні спеціалісти.

Децентралізацію буде досягнуто лише коли інтереси держави і громадян співпадатимуть. Жителі територіальних громад мають розуміти, що вони здатні здійснювати управління без постійної державної опіки, а держава повинна створити сприятливі умови (через субсидії і субвенції, соціальні гарантії) та здійснювати періодичний контроль діяльності органів місцевого самоврядування.

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. : Ірпінь, Перун, 2001. – 1440с.
2. Ведель Ж. Административное право Франции / Ведель Ж. – М., 1973.
3. Тлумачний термінологічний словник з конституційного права / укладачі: Л. Р. Наливайко, М. В. Беляєва. – К. : Хай-Тек Пресс, 2013. – 408 с.
4. Соціально-політична енциклопедія : навч. видання / М. П. Іщенко, О. М. Іщенко ; за ред. д-ра філос. наук, проф. М.П. Іщенка. – Черкаси : ІнтролігаТОР, 2012. – 636 с.
5. Карабін Т. О. Проблеми децентралізації виконавчої влади в Україні та можливі напрями їх вирішення / Т. О. Карабін // Форма права. – 2012. – № 4. – С. 439-444.
6. Квітка С. А. Принцип субсидіарності та процеси децентралізації в Україні / С. А. Квітка // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 4 (18). – С. 28-35.
7. Козич О. М. Теоретичні аспекти децентралізації в системі державного управління: закордонний досвід / О. М. Козич // Теорія та практика державного управління. – 2009. – № 3 (26). – С. 13-18.
8. Нікончук А. М. Теоретичні засади децентралізації влади в процесі розвитку місцевого самоврядування в Україні / А. М. Нікончук // Право і безпека. – 2011. – № 5 (42). – С. 30-34.
9. Конституція Республіки Польща [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.polska.ru/polska/polityka/uc/konstytucja.html>.
10. Назаретян А. Технология и психология: к концепции эволюционных кризисов / А. Назаретян // Общественные науки и современность. – 1993. – № 3. – С. 28.