

УДК 342.33

А.М. ОНУПРІЄНКО, канд. юрид. наук, ст. наук. співр., Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

ПРИНЦИПИ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Ключові слова: публічна влада, територіальна організація влади, принципи децентралізації і централізації, адміністративно-територіальний поділ, місцеве самоврядування, територіальна реформа

На сьогодні українська державність ви-пробує на собі, з одного боку, тенденцію до інтеграції в європейське і світове співтовариство, до формування загального політико-правового і культурного простору, а з іншого – прагнення до курсу на самодостатність і самозабезпечення через регіоналізацію і децентралізацію при тенденції до єдності і цілісності історично сформованої держави. Як свідчить практика, дані процеси можуть перетинатися, що супроводжується різного роду протиріччями і конфліктами.

Необхідність децентралізації управлінської вертикалі, наближення влади на місця, розширення можливостей участі громадян в управлінні державою, розмежування повноважень та відповідальності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування – все це вимагає вироблення та наукового обґрунтування цілісної науково-правової концепції публічної влади, що відповідає потребам розвитку суспільства, запровадження правових, соціальних та економічних стандартів життєдіяльності людини, суспільства і держави, оптимальної децентралізації та централізації. Відтак сьогодні актуальність дослідження визначається перш за все, тим, що процес децентралізації сприяє демократизації суспільства, що особливо актуально для України, де демократичні інститути влади переживають період вдосконалення та реформування.

Найбільш значними, серед сучасних наукових розробок, присвячених вивченню тенденцій та перебігу процесів централізації і децентралізації влади, є праці вітчизняних та зарубіжних вчених: Г. Бребана, Ж. Веделя, Е. Тоффлера, Дж. Чендлера, Дж. Джонса, Р. Роде, Дж. Найсбіта, М. Вольцера, Н. Рідлі, Ф.С. Сіллі, А. Каусона, П. Сандерса, М. Стокера, С. Дунгана, М. Гудвіла, В.Б. Авер'янова, В.Д. Бакуменко, Ю.П. Битяка, М.О. Баймуратова, Г.В. Барабашова, І.Л. Бачила, М.С. Бондаря, І.І. Бодрової, В.І. Васильєва, І.В. Видріна, І.А. Грицяка, С.Д. Дубенко, В.М. Кампо, Р.А. Колишко, А. Крусяна, В.М. Князева, М.І. Корнієнка, Л.Т. Кривенко, О.Є. Кутафіна, Д.А. Ланко, П.М. Любченко, Н.М. Мироненко, П.І. Надолішного, Н.Р. Нижник, Г.С. Одінцева, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка, М.В. Постоного, О.П. Рябченко, С.Г. Серьогіної, В.А. Скуратівського, Ю.А. Тихомирова, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, К.Ф. Шеремета, В.В. Цветкова, А.І. Черкасова, О.С. Ященко та ін.

Звідси, метою статті є розкриття сутності сучасних процесів централізації та децентралізації у механізмі реалізації публічної влади України.

Вітчизняний та закордонний досвід свідчать, що при здійсненні влади на місцях постійно стикаються дві протилежні тенденції – *централізації та децентралізації*. Держава за своєю природою прагне до централізації з метою забезпечення загальнодержавних інтересів, а територіальні громади, у свою чергу, прагнуть до самоврядування, самостійного вирішення питань місцевого значення. Тому поступ України шляхом формування громадянського суспільства значною мірою залежить від оптимального поєднання вказаних тенденцій [1, с.138].

У будь-якому випадку критерієм оптимального співвідношення централізації і децентралізації владних повноважень стає задоволення потреб населення; на центральному рівні залишаються тільки ті повноваження, які відносяться до функціонування країни в цілому, інші ж повноваження передаються на місця; влада. Іншими словами, ступінь децен-

тралізації влади в демократичному суспільстві повинна детермінуватися об'єктивними потребами розвитку суспільства і держави, тобто на місцевому рівні «влади» повинно бути стільки, скільки їй необхідно для ефективного життєзабезпечення територіальних співтовариств і вирішення на місцях, у межах їх територій, питань державного значення.

У цьому аспекті важливим питанням є з'ясування понять *централізована і децентралізована влада*.

Централізованій системі влади властиві такі риси:

- компетенція і фінанси в основному зосереджені в центрі;
- наявний сильний центральний апарат з розвинутою мережею місцевих органів, підлеглих центру;
- спрямованість зв'язків йде «зверху вниз», а самоврядування або відсутнє, або формально;
- горизонтальний, функціональний тип поділу влади є пануючим.

Децентралізованій системі влади властиве таке:

- компетенція і фінанси розділені між рівнями;
- функціонує реальне самоврядування;
- зв'язки різноманітні («з низу до верху», «з верху до низу», горизонтальні та вертикальні);
- типовим є багатократний поділ влади.

У різні періоди централізм і децентралізація поєднувалися одним з одним у безлічі історичних типів устрою влади і управління в Україні.

Виходячи з концептуальних положень робіт вітчизняних і закордонних вчених, можна дійти висновку, що в умовах розвитку демократичних держав реалізація владних повноважень відбувається за допомогою «децентралізації» – їх передачі з державного рівня на місцевий. У подібному механізмі вбачаємо один з дієвих способів оптимізації системи управління, де доцільною є передача органам місцевого самоврядування тих повноважень, що вони здатні реалізувати з більшою ефективністю і найменшими витратами [2–6].

Крім раціоналізації публічної влади і створення правових умов для економічного розвитку регіонів, децентралізація публічної влади виступає також як спосіб розвитку демократичних інститутів і гарантії від формування авторитарного політичного режиму [7, с.269]. Дійсно, певна децентралізація є реальним способом уникнути «пастки центрального уряду» і з неминучістю – процесів «соціального окостеніння» [8, с.148]. Децентралізоване управління, якщо тільки для цього забезпечено необхідні засоби та умови, є набагато практичнішим, ніж централізоване управління [3, с.397]. Для ефективною децентралізації, як правило, необхідно наділення територіальних колективів чітко визначеною компетенцією та адекватними засобами вирішення питань, що стосуються даної компетенції, надання їм можливості формувати свої органи управління, обмеження контролю за діяльністю місцевих органів з боку центральної влади [9, с.36].

За умови додержання загальної логіки реалізації процесу децентралізації публічної влади, зокрема децентралізації влади по вертикалі [10, с.93–107], у державі має встановитися баланс а) між центральним та місцевими рівнями організації влади; б) між органами влади різних рівнів; в) між державою, з одного боку, та суспільством – з другого.

Отже, центральною проблемою збалансування двох протилежних тенденцій – *централізації та децентралізації* (вертикальної організації (поділу) влади) – є *проблема оптимального визначення системи територіальних одиниць*, що вимагає дотримання двох принципів:

- «однорідності» відокремлюваної одиниці (тобто доцільно встановити розмір території місця проживання людей так, щоб на ній протікала подібна, однотипна група процесів, які можна було б регулювати за допомогою влади);
- оптимальності розміру одиниці (тобто визначення і встановлення меж території так, щоб можна було одночасно «побачити» процес, що протікає, охопити його владним впливом, контролювати хід подій і «побачити» результати впливу).

Як слушно зауважує С.Г. Серьогіна, для України процеси демократизації та модернізації державності лежать перш за все у площині пошуку балансу централізації і децентралізації. Ефективність цих процесів безпосередньо пов'язана з дієвістю публічної влади, раціональністю її системно-структурної організації, методів і форм здійснення на різних рівнях цієї організації, оптимальністю розподілу повноважень і відповідно матеріально-фінансових можливостей між державною і муніципальною владами. Особливим чином вимога такого балансу проявляється в муніципально-правових інститутах. У цьому контексті системно проявляються взаємозв'язки між модернізацією державності, пошуком балансу централізації і децентралізації, правовим прогресом у розвитку сучасних інститутів демократії, удосконаленням правової, у тому числі й конституційної, та організаційної моделі місцевого самоврядування та правопорядку у ній [11].

Отже, децентралізацію і централізацію можна розглядати як певні дії щодо збільшення або зменшення кількості повноважень і відповідальності органів влади, структурних підрозділів або посадових осіб, що перебувають на різних ієрархічних рівнях тієї чи іншої системи управління [12, с.166].

Крім того, нині на розгляді Верховної Ради України знаходиться внесений Президентом України законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) (реєстр. № 4178а від 26.06.2014 р.) [13], який на виконання вимог суспільства стосовно децентралізації влади безпосередньо стосується реорганізації системи органів місцевої влади, в якому запропоновано змінити закладений в Основному Законі принцип територіального устрою влади на принцип її адміністративно-територіального устрою, при застосуванні котрого основною владною одиницею має виступати територіальна громада.

За Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (від 01.04.2014 р.) та зазначеним Проектом змін до Конституції України (26.06.2014 р.) [14, с.18] децентралізація вла-

ди передбачає ліквідацію обласних та районних держадміністрацій, запровадження посад представників Президента України, виконавчих комітетів місцевих рад, яким будуть делеговані повноваження – основні функції державної влади на місцях. Також передбачається залишити на місцях значну частину податків, які збираються в регіонах. Йдеться про розширення повноважень місцевих громад у питаннях історичної пам'яті, культурних традицій та мовної політики [15, с.4].

Таким чином, оптимальна організація публічної влади залежить від ефективності рознесення обсягу її владних повноважень по відповідних вертикальних та горизонтальних рівнях її здійснення, встановлення меж компетенції кожного рівня, ефективного громадського та судового контролю, дотримання принципів автономії у реалізації виключної сфери компетенції кожним рівнем публічної влади та субсидіарності. У будь-якому разі сучасний підхід до проблеми розвитку державності передбачає створення цілісного уявлення про систему інститутів суспільного, політичного управління і самоврядування, опосередкованих правом, пов'язаних як із суспільством у цілому, так і з його підсистемами, і замикається на особистості – вищій цінності демократичного суспільства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Концепція політичної реформи в Україні // Політична реформа як засіб демократизації українського суспільства : матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 18 квіт. 2003 р.). – Х. : Вид-во ХРІДУ УАДУ «Магістр», 2003. – 152 с.
2. Емельянов Н. А. Муниципальные системы зарубежных стран : курс лекций / Н. А. Емельянов ; Рос. правовая акад. М-ва юстиции Рос. Федерации, Тул. регион. Фил. – М. ; Тула : Гриф и К, 1998. – 121 с.
3. Ведель Ж. Административное право Франции : пер. с фр. / Ж. Ведель ; под ред. М. А. Крутигорова. – М. : Прогресс, 1973. – 512 с.
4. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі: дис. ... канди-

дата юрид. наук : 12.00.01 / Р. А. Колишко. – Київ, 2003. – 210 с.

5. Крусян А. Децентрализация и деконцентрация публичной власти: соотношение в теории и законодательстве Украины / А. Крусян // Юридический вестник. – 1999. – № 1. – С. 29–33.

6. Ланко Д. А. Децентрализация в политическом процессе (на примере Финляндии) : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : 23.00.02 / Д. А. Ланко. – СПб., 2001. – 22 с.

7. Конституционное право : учебник / отв. ред. В. В. Лазарев. – М. : Юристъ, 1999. – 592 с.

8. Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество : пер. с англ. / Винсент Остром ; предисл. А. Оболонского. – М. : Арена, 1993. – 320 с.

9. Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика / А. И. Черкасов. – М. : ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998. – 160 с.

10. Тоффлер Э. Футурошок : пер. с англ. / Элвин Тоффлер. – СПб. : Лань, 1997. – 472 с.

11. Сergygina S. G. Напрямки вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самов-

рядування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cau.in.ua/ua/activities/reports/id/naprjamki-vdoskonalennja-konstitucijnogo-reguljuvannja-sistemno--614>.

12. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011– . – Т. 1 : Теорія державного управління. – 2011. – 748 с.

13. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» (реєстр. № 4178а від 26.06.2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513.

14. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» : від 01.04.2014 р., № 333-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – Ст. 831.

15. Децентралізація влади – вимога часу і народу: матеріали «круглого столу», організованого газетою «Голос України» (Київ, 17 липня 2014 р.) // Голос України. – 2014. – № 134 (5884). – С. 4–5.

Онупрієнко А. М. Принципи централізації та децентралізації в територіальній організації влади / А. М. Онупрієнко // Форум права. – 2014. – № 4. – С. 224–227 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_4_40.pdf

Досліджені та розкриті сучасні процеси централізації та децентралізації у механізмі реалізації публічної влади. Автором проаналізовані проблеми територіальної організації влади в контексті оновлення Конституції України та законодавства щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування

Онуприенко А.Н. Принципы централизации и децентрализации в территориальной организации власти

Исследованы и раскрыты современные процессы централизации и децентрализации в механизме реализации публичной власти. Автором проанализированы проблемы территориальной организации власти в контексте обновления Конституции Украины и законодательства относительно полномочий органов государственной власти и местного самоуправления.

Onuprienko A.N. The Principles of Centralization and Decentralization in the Territorial Organization of Power

The article investigated and revealed the modern processes of centralization and decentralization in the mechanism of public authority. The author examines the problem of the territorial organization of power in the context of renewal the Constitution of Ukraine and legislation regarding the authority of state and local governments.