



## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

**Ірина Петрівна СТОРОЖУК,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління та права,  
[ipastorozhuk@gmail.com](mailto:ipastorozhuk@gmail.com)

УДК 352.071

### ПРИНЦИП ОПТИМАЛЬНОГО ПОЄДНАННЯ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В МІСЦЕВОМУ УПРАВЛІННІ

*Досліджується оптимальне поєднання централізації та децентралізації як одного з принципів ефективного функціонування місцевого управління. Проаналізовано дію цього принципу на зовнішньому та внутрішньому рівнях функціонування місцевого управління. Ці принципи визначають тип відносин між центральними та місцевими органами влади й управління, тобто між центральними органами влади й управління та органами місцевого управління.*

*Першим рівнем, на якому діє цей принцип щодо місцевого управління, умовно можна назвати зовнішнім, систему суб'єктів якого складають центральні органи влади й управління та органи місцевого управління. На другому рівні (внутрішньому) принцип централізації та децентралізації реалізується у взаємовідносинах органів виконавчої влади на місцях, а саме місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Реалізація принципу централізації та децентралізації на кожному з рівнів має свої особливості. У будь-якій державі відповідний рівень централізації публічної влади є присутнім, і більше того — доцільним і необхідним. Але за умови розвитку та панування авторитарного та тоталітарного режимів, відсутності розвинутих елементів громадянського суспільства рівень централізації владних повноважень наближується до критичного — гіперцентралізації влади, і*



*практично існує лише державне управління центрального рівня з декоративними ознаками нижчих рівнів. Децентралізацію щодо місцевого управління взагалі (як діяльності місцевих органів державного управління та органів самоврядування) потрібно розглядати як комплексний процес перетворень, спрямованих на посилення ролі місцевого управління, розширення участі громадянського суспільства в процесах прийняття важливих політичних рішень, тобто місцеве управління у відносинах з центральним рівнем управління потрібно розглядати як децентралізацію публічної влади на місцях. Необхідно сформуувати законодавство щодо централізації та децентралізації місцевого управління. Це повинна бути сукупність законодавчих актів з різних галузей права, об'єднаних ознакою переходу на якісно новий принцип взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а саме принцип взаємодії органів місцевого управління.*

**Ключові слова:** централізація, децентралізація, місцеве управління, місцеве самоврядування, органи виконавчої влади на місцях.

Твердження про поєднання централізації та децентралізації у здійсненні публічної влади породило багато невизначеностей у термінології як державного управління, так і місцевого самоврядування.

Суперечності, що виникають у сфері розмежування владних повноважень між центром і територіями, багато в чому зумовлені неоднозначним розумінням оптимальної та ефективної форми організації місцевого управління та неправильним сприйняттям проблеми зіставлення принципів централізації та децентралізації у процесі еволюції української державності.

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 оптимального поєднання 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 [1].

Питанням співвідношення централізації та децентралізації в державному управлінні та місцевому самоврядуванні присвячено дослідження як зарубіжних, так і вітчизняних вчених: Ж. Веделя, Дж. Джонса, В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, М. О. Баймуратова, Г. В. Барабашова, І. А. Грицяка, В. М. Кампо, П. М. Любченко, Н. М. Мироненко, Н. Р. Нижник, М. П. Орзіха, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики та ін.



*Метою статті є обґрунтування необхідності застосування та розкриття змісту принципу поєднання централізації та децентралізації при здійсненні місцевого управління.*

Конституція, проголосивши Україну суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (ст. 1) із принципами гарантованого місцевого самоврядування (ст. 7), тим самим закріпила децентралізацію публічної влади, децентралізовану систему державного управління і децентралізацію державної влади на місцевому рівні. Ці принципи визначають тип відносин між центральними та місцевими органами влади й управління тобто між центральними органами влади й управління та органами місцевого управління. Отже, першим рівнем, на якому діє цей принцип щодо місцевого управління, умовно можна назвати *зовнішнім*, систему суб'єктів якого складають центральні органи влади й управління та органи місцевого управління.

Однак це не єдиний прояв цього принципу в місцевому управлінні. Дія принципу централізації та децентралізації поширюється й на органи місцевого управління безпосередньо, і цей рівень умовно можна назвати *внутрішнім*. Принцип централізації та децентралізації на цьому рівні реалізується у взаємовідносинах органів виконавчої влади на місцях, а саме місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Реалізація принципу централізації та децентралізації на кожному з рівнів має свої особливості.

Зміст принципу централізації та децентралізації на зовнішньому рівні залежить від цілої низки факторів та зумовлений особливостями історичного розвитку конкретної держави.

У будь-якій державі відповідний рівень централізації публічної влади є присутнім, і більше того — доцільним і необхідним. Але за умови розвитку та панування авторитарного та тоталітарного режимів, відсутності розвинутих елементів громадянського суспільства рівень централізації владних повноважень наближується до критичного — гіперцентралізації влади, і практично існує лише державне управління центрального рівня з декоративними ознаками нижчих рівнів. Підтвердженням може слугувати досвід державного управління в демократичних європейських країнах та радянський досвід, який свідчить, що централізація влади на певному етапі призводить до неефективності та навіть недієздатності системи публічного управління. Натомість саме децентралізація влади з сильними інститутами місцевого самоврядування сьогодні є основою організації місцевого управління в розвинутих країнах, що підтвердила свою економічну перевагу над централізованою владою.

Під час реалізації процесів децентралізації держави постає питання про зміну внутрішньої організації нещодавно централізованої держави, яка прагне налагодити більш ефективну організацію державного управління та внутрішніх зв'язків. Країна, яка прагне побудувати оптимальну структуру публічної влади, неминуче постане пе-



ред необхідністю реорганізації внутрішніх державних відносин центрального рівня з місцевими. Такі процеси переважно супроводжуються певними ознаками децентралізації системи організації публічної влади та розробки переліку засобів обґрунтованого втручання центрального рівня у внутрішні справи місцевого рівня.

Тому побудова гармонічної системи дій суб'єктів владних відносин під час децентралізації публічної влади в унітарній державі повинна мати кілька істотних ознак.

По-перше, презюмується право центрального рівня публічної влади на застосування всього комплексу правових засобів щодо захисту своєї державної, економічної та правової єдності.

По-друге, інструменти захисту інтересів центрального рівня і санкції стосовно порушників у середині держави повинні бути чітко врегульовані у законі.

Констатація та доведення хоча б однієї з закріплених у законі підстав дає право центральному рівню організації публічної влади вживати відповідні заходи, які отримали назву інституту «державного втручання».

Основою для застосування засобів «державного втручання» є порушення вимог Конституції, тих її положень, що гарантують збереження цілісності державного устрою країни, єдність її правового простору.

Інститут «державного втручання» як система взаємоузгоджених правових норм повинна бути визначена законодавством та регламентувати:

- а) умови для застосування засобів «державного втручання»;
- б) правову основу їх застосування;
- в) склад суб'єктів «державного втручання»;
- г) перелік органів, що мають право застосовувати відповідні засоби;
- г) процедури застосування засобів «державного втручання»;
- д) тимчасові чи постійні зміни в державному устрої, що спричинені застосуванням засобів «державного втручання».

Засоби «державного втручання» закріплюються Конституцією України (ст. 106) і законодавством (ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування» та інші) як система політичних, економічних та організаційних засобів із захисту принципів державного устрою держави. А саме можливість введення режиму надзвичайного стану, прямого президентського правління, розпуску представницьких органів влади і призначення нових виборів, відміна незаконного рішення органів місцевого управління.

Які саме з наведеного вище переліку засобів «державного втручання» держава, що прагне оптимізувати систему організації публічної влади, використовувати у своїй внутрішній політиці — це суверенне право держави. Однак необхідно дотримуватись доцільності, обґрунтованості, законності застосування таких заходів та запровадження певного засобу втручання у внутрішні справи місцевого рівня, що не



повинен обмежувати права та свободи людини, порушувати природні права місцевого рівня, крім випадків, передбачених законом.

Таким чином, можна зробити висновок, що в окремих чітко визначених Конституцією та законом випадках втручання центрального рівня у внутрішні справи місцевого рівня допускається, однак лише в інтересах всього суспільства.

Крім того, проявами централізації на зовнішньому рівні потрібно визнати наявність зобов'язань держави. Тобто на законодавчому рівні встановлюється перелік обов'язкових повноважень органів місцевого управління (включаючи й органи виконавчої влади на місцях, і органи місцевого самоврядування), які вони зобов'язані виконувати в інтересах всього суспільства незалежно від бажання. Такими можна визнати повноваження в сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації [2], або ж обов'язок надати необхідні приміщення, забезпечити їх охорону, надати транспортні засоби, засоби зв'язку та інше під час виборів народних депутатів [3] та багато інших.

Отже, на зовнішньому рівні централізація в чітко визначених законом рамках необхідна для недопущення повної автономізації адміністративно-територіальних одиниць та з метою гарантування збереження цілісності державного устрою країни і єдності її правового простору.

Децентралізацію щодо місцевого управління взагалі (як діяльності місцевих органів державного управління та органів самоврядування) потрібно розглядати як комплексний процес перетворень, спрямованих на посилення ролі місцевого управління, розширення участі громадянського суспільства в процесах прийняття важливих політичних рішень. Тобто місцеве управління у відносинах з центральним рівнем управління потрібно розглядати як децентралізацію публічної влади на місцях.

Децентралізація на зовнішньому рівні передбачає процедуру розподілу та перерозподілу повноважень між центральним та місцевими органами, де децентралізація місцевого управління — це не процес поділу держави, а керований перерозподіл функцій та повноважень управління. Причому повноваження центральних органів управління можуть бути залишені за ним тільки за умови неможливості їх виконання на місцевому рівні. Так, ще Ж. Ведель, обґрунтовуючи необхідність децентралізації, стверджував, що «децентралізація, передаючи безпосередньо в руки зацікавлених осіб управління справами, має переваги демократичного характеру», причому демократизм «більш реальний у місцевих масштабах, ніж у загальнонаціональному» [4, с. 397]. Крім того, передача повноважень на місцевий рівень може і повинна сприяти зниженню транзакційних витрат, підвищенню ефективності та створенню стимулів для розвитку місцевої економіки. Отже, головним завданням процесу децентралізації на нинішньому етапі повинно бути чітке розмежування сфер діяльності, функцій та відповідальності між різними рівнями влади. Це дозволяє отримати



мати певний засіб вирішення конфліктів, а також є одним з методів досягнення ефективності діяльності держави.

У Європейському Союзі Маастрихтським договором [5, с. 1] запроваджено субсидіарність як можливість індивідууму вносити свою частку у вирішення соціальних проблем, яка завжди повинна забезпечуватися на найнижчому практичному рівні. У цьому значенні субсидіарність є опозиційно вираженою щодо централізації та надмірного самоуправління на місцевому рівні.

Субсидіарність передбачає достатньо високий ступінь фінансової та адміністративної децентралізації. Важливим і нескладним, але дещо спрощеним показником адміністративної децентралізації є коефіцієнт відношення видатків місцевих органів влади до національного ВВП. Найбільш високі значення цього показника в Європі зареєстровані у північних країнах, де через місцеві органи влади витрачається понад 20 % ВВП. У країнах Центральної та Східної Європи цей показник, як правило, нижчий і не перевищує 10 %.

У кожній країні, де місцевому управлінню притаманні процеси децентралізації, можна виділити певні властиві йому загальні ознаки:

1. Законодавство зобов'язує органи місцевого управління дотримуватись не лише закону, а й прямо вказує на здійснення ним загальної, державної політики. Місцеве управління визначається в законодавстві, як своєрідна ланка управління державою.

2. Місцеві колективи вибирають колегіальні представницькі органи (ради), які перш за все відстоюють місцеві інтереси. Але до місцевої адміністрації, управлінського апарату закон становить особливі вимоги, які забезпечують вплив держави на місцевому рівні [6, с. 468–469].

3. При децентралізації місцеві органи не зовсім самостійні в прийнятті рішень. Наприклад, якщо місцевий бюджет буде затверджений без урахування державних потреб та інтересів, у нього можуть бути примусово внесені поправки і включені статті, що передбачають обов'язкові видатки, наприклад, на фінансування освіти.

4. При децентралізації місцеве управління знаходиться не лише під прямим наглядом держави та її органів, але й під постійним контролем, який є не лише законодавчий, фінансовий і судовий, але й контроль з боку прокуратури.

Отже, досліджувані процеси зовнішнього рівня функціонування місцевого управління з центральними органами влади та управління дали змогу зробити висновок: принципами побудови місцевого управління у відносинах з центральними органами влади й управління є як принцип централізації, так і принцип децентралізації.

Однак, крім зовнішнього рівня, принцип оптимального поєднання централізації та децентралізації місцевого управління має прояв і на *внутрішньому* рівні, тобто прояв цих процесів всередині місцевого управління.

Щодо визначення меж застосування децентралізації в науці є різні підходи. Так, є точка зору, що децентралізація має публічний характер і поширюється на всі органи місцевого управління [7, с. 37–43];



друга — цей процес поширюється лише на органи виконавчої влади [5, с. 146]; третя — поширюється тільки на органи місцевого самоврядування [8, с. 88]. Під «децентралізацією державного управління» розуміють «діяльність незалежного місцевого самоврядування в наслідок передачі (не шляхом делегування, а перетворення державних функцій у самоврядні) повноважень державою» [8, с. 88]. Можна погодитись, що стосовно місцевого самоврядування таке твердження має місце, але в контексті наділення цих органів власними (самоврядними) повноваженнями потрібно говорити не про «децентралізацію державного управління», а про «децентралізацію публічної влади на місцях».

«Справжня децентралізація, на думку І. Грицяка, передбачає, насамперед, передачу повноважень центральної влади не представницьким органам місцевої влади, а представникам центральної виконавчої влади на місцях» [5, с. 293–294]. Тієї ж думки дотримується й І. Пахомов, який вважає місцеве самоврядування формою децентралізації виконавчої влади: «... чим більшу кількість загальних інтересів ... вони охоплюють, тим більшою мірою вони здобувають суспільно-політичний характер, у результаті вони потрапляють у залежність від загальнодержавних інтересів і входять до складу державного управління» [9, с. 18–19]. Не можна не погодитись із твердженням, що чим більше місцеве самоврядування перебирає на себе повноважень держави (через делегування), тим більше воно стає підконтрольним виконавчій владі. Зважаючи на те, що сьогодні в компетенції органів місцевого самоврядування делегованих повноважень більше, ніж власних, то й контроль з боку держави досить вагомий. Але наділення місцевого самоврядування делегованими державними повноваженнями і, як наслідок, збільшення контрольних функцій держави щодо місцевого самоврядування все ж таки не дає підстав говорити про місцеве самоврядування як частину державного управління.

Ф. Бородкін, вважає, що «процес децентралізації принципово не може привести до самоврядування, а лише до його мутації. Більш того, протилежний характер державного управління та місцевого самоврядування — основа постійної конфліктної ситуації. У ній опоненти — орган державного управління та місцевого самоврядування. Конфлікт може бути подоланий лише тоді, коли зліквідувати або одне, або інше. Інакше зіткнення між цими організаціями неминучі» [10, с. 100]. Однак автор все ж погоджується, що конфлікти можуть бути вирішені в розвинутих демократіях, де взаємовідносини докладно регламентуються законом та системою норм та цінностей, яких дотримується населення [11, с. 30]. Отже, децентралізація можлива, якщо існує відповідне законодавство про врегулювання відносин між державною владою та місцевим самоврядуванням.

А. Коваленко бачить децентралізацію в тому, що «політико-правові елементи взаємовідносин громади і держави утворюють особливий правовий режим, що надає місцевим органам самостійності та



ієрархічної незалежності від органів як державного управління, так і самоврядування» [12, с. 3–4].

Іншою є думка М. Корнієнко, що розрізняє дві форми децентралізації: «децентралізацію демократичну, коли мова йде про передачу частини державної виконавчої влади на рівень населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць (територіальних громад, територіальних колективів) та обраних ними органів, тобто на місцеве самоврядування, і децентралізацію адміністративну, коли йдеться про створення на місцях спеціальних урядових органів (префектур, місцевих державних адміністрацій) і наділення їх повноваженнями щодо здійснення виконавчої влади». При цьому вчений вказує, що в останньому випадку варто говорити не стільки про децентралізацію виконавчої влади, скільки «про делегування функцій і повноважень по вертикалі зверху вниз» [13, с. 37–38].

Поділяючи цю точку зору, можна зробити висновок, що децентралізація як принцип організації місцевого управління означає, що державним органам, які здійснюють виконавчу владу на місцевому рівні, а також органам місцевого самоврядування передається низка повноважень центральних органів виконавчої влади, причому органи місцевого самоврядування мають максимально можливу незалежність в усьому, що стосується рішення справ місцевого значення. У цьому твердженні простежується подвійність процесу децентралізації щодо місцевого управління.

Чинна в Україні ієрархічна система виконавчої влади зумовлює необхідність поєднання принципів централізації і децентралізації в цій сфері. Таке поєднання повинно бути збалансованим і найбільш оптимальним. Оптимальне зіставлення процесів централізації і децентралізації у сфері виконавчої влади на місцях повинно знайти своє закріплення у відповідних правових нормах з конкретними та чітко окресленими в них предметами відання і повноваженнями місцевих органів виконавчої влади.

Децентралізація державного управління є ключовим виміром демократичності держави і суспільства. Децентралізація буде успішною, коли методи її проведення та інституціональна структура будуть сприяти вираженню загальних інтересів, коли рішення прийматимуться на підставі широкого консенсусу всіх зацікавлених сторін [14, с. 121]. Децентралізація у сфері виконавчої влади підриває бюрократичну практику, гарантує максимально можливу самостійність місцевих органів виконавчої влади, відкриває широкі можливості у виборі управлінських рішень, а також дозволяє вирішувати певні загальнодержавні завдання з урахуванням місцевих інтересів.

Крім того, внутрішній рівень дії досліджуваного принципу проявляється в розподілі повноважень між органами місцевого управління. Він проявляється як через делегування повноважень, так і через публічний договір у формі акта делегування прав та обов'язків. Договір повинен становити невід'ємну, але вторинну складову організації міс-





цевого управління первинність належить Конституції та законам держави.

Для формування оптимального зіставлення централізації та децентралізації виконавчої влади такі дослідники, як І. Бобров, О. Рой [15, с. 49–58] пропонують використовувати принцип комплементарності, принцип департаменталізації, принцип демократизму та інші. Принцип комплементарності передбачає установку на неперервність у структурі влади. Він націлює на створення умов рівномірного розподілу владних функцій у розрізі всієї вертикалі управління. Характерною ознакою рівномірного розподілу влади у структурі управління є виділення владних повноважень як зверху, так і знизу. Принцип департаменталізації вказує на необхідність поєднання в управлінні функціональних (галузевих) і територіальних функцій, консолідація яких забезпечує проведення єдиної політики з обслуговування інтересів населення. Необхідність дотримання державних норм і стандартів життєвого рівня в місцевому управлінні максимально наближує соціальні пріоритети до економічних. Принцип демократизму націлює на необхідність широкої участі населення у прийнятті управлінських рішень. Дія принципу полягає в розробці програм, що базуються на оводнінні механізмами залучення населення до поточних справ держави, виділення зон повноважень за організованими на територіях громадськими об'єднаннями [13].

Певні особливості є і при реалізації цих принципів органами місцевого самоврядування.

На думку В. Токовенко, місцеве самоврядування можна розглядати як результат децентралізації управління в державі та реалізації принципу субсидіарності, тобто наближення громадянина якомога ближче до процесу прийняття рішень, що свідчить про підвищення його рівня і значення в процесі управління. «У цілому державно-управлінські відносини можна розглядати як соціальні, а саме — такі, що складаються між громадянами і державою з приводу всебічного задоволення потреб людини та її соціального захисту» [16, с. 136–137].

Принцип децентралізації спрямований на досягнення найбільшої ефективності управлінського впливу місцевого самоврядування, і передбачає утворення найкращих територіальних умов діяльності місцевого самоврядування, а саме — формування й функціонування місцевого самоврядування в територіальній громаді, що утворилася в процесі природно-історичного розвитку, як правило, на рівні села, селища, міста; забезпечення діяльності місцевого самоврядування, спрямованої на максимально ефективний соціально-економічний розвиток відповідної території з використанням її природного, інтелектуального, матеріально-фінансового та іншого потенціалу; наявність та ефективне використання місцевим самоврядуванням переважно місцевих кваліфікованих кадрових ресурсів, зручне для населення територіальне розташування органів місцевого самоврядування тощо.

Слід зазначити, що обсяг повноважень, якими наділені органи місцевого самоврядування, є таким, за яким визначається ступінь до-



віри держави до своїх громадян та обраних ними органів місцевої влади, оскільки особливість децентралізації полягає в «передачі на вирішення громадянам чи органам, обраним ними, тих справ, врегулювання яких до певного часу належало державі» [17, с. 29]. Саме такий підхід повинен бути в основі законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації».

Відповідно до принципу субсидіарності, можна сформулювати схему розподілу потреб та повноважень.

Потреби, які громадянин може задовольнити самостійно або в результаті договірних відносин з іншими громадянами чи приватними компаніями. На цьому рівні забезпечується конкуренція, а відтак і право вибору громадянина, і можливість одержати найякісніші послуги за найменшу ціну. Втручання держави на цьому рівні — мінімальне й полягає у створенні певних стандартів якості та безпеки, запобіганні монополізації ринку послуг тощо.

Послуги, які не можуть бути ефективно реалізовані самими громадянами, але можуть бути організовані безпосередньо органами місцевого управління. Типовим прикладом таких послуг є вивезення побутового сміття. Звичайно, кожен громадянин може самостійно вивозити своє сміття на звалище, проте про ефективність такого методу годі й говорити. Кожен громадянин може укласти договір з приватною компанією, яка за певну плату буде вивозити його сміття, проте очевидно, що далеко не всі громадяни погодяться на це, виникатимуть проблеми оплати відповідно до кількості сміття тощо. Найкраще цю послугу може організувати орган місцевого самоврядування, фінансуючи цю роботу за рахунок місцевих (обов'язкових для всіх чи майже всіх мешканців) податків, причому організація спеціальної муніципальної служби чи укладання договорів з приватними фірмами залишається на розсуд органу самоврядування; ефективність тут також повинна відігравати певну роль.

Певні послуги не можуть бути ефективно організовані низовими ланками місцевого управління й переносяться на рівень району, області. Прикладом є, скажімо, медична допомога. Село чи невелике місто не може забезпечити повний спектр медичних послуг: кваліфіковані вузькі спеціалісти просто не матимуть достатньо роботи, жодного місцевого бюджету не вистачить для того, щоб закупити весь спектр діагностичного обладнання, яке до того ж буде простоювати більшість часу.

І, нарешті, повноваження, що можуть виконуватись тільки в загальнонаціональному масштабі — армія, монетарна система, зовнішня політика, національна безпека тощо.

Гарантією реалізації принципів децентралізації та субсидіарності в місцевому управлінні є реформа адміністративно-територіального устрою, яка передбачає утворення в рамках держави самостійних одиниць як носіїв місцевого самоврядування, а також надання таким самоврядним одиницям широкого кола прав та повноважень. Реалізація цих принципів зробить можливим для місцевих громад на прак-



тиці реалізувати місцеве самоврядування, під яким розуміють право і реальну можливість громад регулювати та управляти значною частиною державних справ у межах, визначених законом, на підставі власної відповідальності та на благо власного населення. Окрім цього, наближення влади безпосередньо до громадян спільно з запровадженням механізмів бюджетної автономії самоврядних одиниць дозволить на практиці реалізувати одне з основних завдань адміністративно-територіальної реформи — забезпечити отримання громадянами максимальної кількості якісних суспільних благ. У той же час наділення представницької влади на місцях широким колом повноважень забезпечить реалізацію принципу «чим більше повноважень — тим більша відповідальність», що сприятиме підвищенню прозорості процесу прийняття рішень [18].

Отже, необхідно сформулювати законодавство щодо централізації та децентралізації місцевого управління. Це повинна бути сукупність законодавчих актів з різних галузей права, об'єднаних ознакою переходу на якісно новий принцип взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а саме принцип взаємодії органів місцевого управління.

#### Список використаних джерел

1. *Онупрієнко А. М.* Принципи централізації та децентралізації в територіальній організації влади. *Форум права*. 2014. № 4. С. 224–227.
2. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21.10.1993 р. № 3543–XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 44. Ст. 416.
3. Про вибори народних депутатів : Закон України від 17.11.2011 р. № 4061–VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 10. Ст. 416.
4. *Ведель Ж.* Административное право Франции / пер с франц. М. : Прогресс, 1973. 512 с.
5. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади / за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. Львів : Вид-во Національного університету «Львівська політехніка», 2002. 352 с.
6. *Арановский К. В.* Государственное право зарубежных стран. 3-е изд. М. : Норма-Инфра-М; Форум, 2000. 488 с.
7. *Корнієнко М.* Місцеве самоврядування та «урядова вертикаль». *Місцеве самоврядування*. 1997. № 3–4 (5). С. 37–43.
8. Проблеми теорії і практики державного управління і місцевого самоврядування : матеріали щорічної науково-практичної конференції професорсько-викладацького складу та слухачів УАДУ (Київ, 31 травня 1996 р.) / ред. В. А. Дон. К. : Вид-во УАДУ, 1996. 234 с.
9. *Пахомов І.* Централізація і децентралізація виконавчої влади у сучасній Україні. *Право України*. 1997. № 12. С. 18–19.
10. *Бородкин Ф. М.* Ценности населения и возможности местного самоуправления. *Социологические исследования*. 1997. № 1. С. 98–111.
11. *Заєць А. П.* Суть пропозицій з реформування адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування. *Реформа для людини* : зб. матер. про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. К. : Геопринт, 2005. С. 18–23.



12. Коваленко А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі. *Право України*. 1997. № 2. С. 3–4.
13. Державне управління: принцип субсидіарності. URL : <https://goo.gl/ZdJc4q>.
14. Линьов К. О. Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02. К., 2004. 196 арк.
15. Кравченко В. Розмежування повноважень — за чіткими критеріями. *Місцеве самоврядування*. 1997. № 3–4 (5). С. 49–58.
16. Токвиль А. Демократия в Америке. М. : Прогресс, 1992. 544 с.
17. Коваленко А. Столиця — у законопроектах. *Місцеве самоврядування*. 1997. № 3–4 (5). С. 29–30.
18. Адміністративно-територіальна реформа в Україні та її мета / Актуальні проблеми конституційного права України. URL : <https://goo.gl/5yEQuf>.

Надійшла до редакції 04.01.2018

**Сторожук И. П. Принцип оптимального сочетания централизации и децентрализации в местном управлении**

*Исследуется оптимальное сочетание централизации и децентрализации как одного из принципов эффективного функционирования местного управления. Проанализировано действие данного принципа на внешнем и внутреннем уровнях функционирования местного управления. Эти принципы определяют тип отношений между центральными и местными органами власти и управления, то есть между центральными органами власти и управления и органами местного управления.*

*Первым уровнем, на котором действует данный принцип относительно местного управления, условно можно назвать внешним, систему субъектов которого складывают центральные органы власти и управления и органы местного управления. На втором уровне (внутреннем) принцип централизации и децентрализации реализуется во взаимоотношениях органов исполнительной власти на местах, а именно местных государственных администраций и органов местного самоуправления. Реализация принципа централизации и децентрализации на каждой из уровней имеет свои особенности. В любом государстве соответствующий уровень централизации публичной власти присутствует, и более того он целесообразен и необходим. Но при условии развития и господства авторитарного и тоталитарного режимов, отсутствия развитых элементов гражданского общества уровень централизации властных полномочий приближается к критическому — гиперцентрализации власти, и практически существует лишь государственное управление центрального уровня с декоративными признаками низших уровней. Децентрализацию относительно местного управления вообще (как деятельности местных органов государственного управления и органов местного самоуправления) нужно рассматривать как комплексный процесс превращений, направленных на усиление роли местного управления, расширения участия гражданского общества в процессах принятия важных политических решений, то есть местное управление в отношении с центральным уровнем управления нужно рассматривать как децен-*



трализацию публичной власти на местах. Необходимо сформировать законодательство относительно централизации и децентрализации местного управления. Это должна быть совокупность законодательных актов из разных отраслей права, объединенных признаком перехода на качественно новый принцип взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления, а именно принцип взаимодействия органов местного управления.

**Ключевые слова:** централизация, децентрализация, местное управление, местное самоуправление, органы исполнительной власти на местах.

### **Storozhuk, I. P. Principle of Optimal Unification of Centralization and Decentralization in Local Government**

*The principles of building local government in relation to the central authorities and government bodies are both the principle of centralization and the principle of decentralization. Decentralization of government bodies with strong institutions of local self-government today is the basis of the organization of local government. However, in some clearly defined by the Constitution Law cases, interference of the central level into internal affairs of the local level is permissible, but only in the interests of the society as a whole.*

*The first level at which this principle applies to local government is an external one, the system of subjects of which consists of central authorities and managerial bodies and local government. At the external level, centralization within a clearly defined by the law framework is necessary to prevent the full autonomy of the administrative-territorial entities and to ensure the preservation of the political system integrity of the country and the unity of its legal space. The operation of the principle of centralization and decentralization extends directly to institutions of local government and it is an internal level. The principle of centralization and decentralization at this level is realized in cooperation of the local executive bodies, namely, regional state administrations and local self-government bodies. The combination of centralization and decentralization must be balanced and optimal. The optimal correlation between the processes of centralization and decentralization in the field of executive authority on the ground should be entrenched in the relevant legal norms with specific and clearly determined subjects and full powers of local executive authorities in them. It is necessary to formulate legislation related to the centralization and decentralization of local government. It should be a set of legislative enactments in various branches of law, united by the feature of the transition to a qualitatively new principle of relations between bodies of state authority and local self-government, namely the principle of interaction of local government.*

**Keywords:** centralization, decentralization, local government, local self-government, local bodies of executive power.

