

DOI: [10.32702/2307-2156-2019.10.101](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.10.101)

УДК 352.075

*Р. С. Рущенко,
аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Київського національного
торговельно-економічного університету
ORCID: 0000-0003-1456-2760*

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В РЕФОРМУВАННІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*R. Rushchenko
postgraduate student, Department of Public Administration,
Kyiv National University of Trade and Economics*

THEORETICAL PRINCIPLES OF DECENTRALIZATION IN THE REFORM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Стаття присвячена дослідженню теоретичних аспектів та ролі децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування. Розглянуто феномен децентралізації як один з пріоритетних напрямів вітчизняного державотворення. З урахуванням сучасних підходів до розгляду децентралізації в теорії державного управління акцентується увага на характерних рисах децентралізації. Запровадження децентралізації державного управління зумовлене нагальною потребою трансформації державного управління, що характеризується жорсткою централізацією повноважень та ресурсів, неспроможністю ефективно розв'язувати проблеми розвитку територіальних громад та їх об'єднань (у межах районів та областей), наявністю непрозорих механізмів прийняття рішень і, як наслідок, значними проявами корупції. Складність і багатоаспектність децентралізації державного управління, яка б наразі надала суттєвого динамізму економічному та соціальному розвитку країни та її регіонів, потребує теоретичного обґрунтування умов, за яких передача повноважень і відповідальності від центрального на регіональний та місцевий рівні не призведуть до подальшого погіршення надання населенню публічних послуг, зростання диспропорцій у доступі до них громадян залежно від місця проживання і посилення у зв'язку з цим як соціальної напруги, так і відцентрових проявів, що загрожують цілісності держави.

The article deals with the theoretical aspects and the role of decentralization in the reform of local self-government. The phenomenon of decentralization is considered as one of the priority directions of national state formation. Given modern approaches to considering decentralization, the theory of public administration focuses on the features of decentralization. Since Ukraine's independence, a number of reforms have been implemented in different years that affect the functioning of many economic and political processes in Ukraine. But these changes did not affect the quality of life of ordinary citizens who continued to face the same problems of a particular city, town or village: kindergartens and schools that were closed due to lack of funding, ineffective primary care, or none at all. pollution of reservoirs, lack of quality drinking water and much more. Therefore, the most pressing and socially demanded reform has

been the reform of local self-government in Ukraine, which affects not only the form of public administration but also the constitutional system in Ukraine. Ukrainian law introduces a new form in the administrative-territorial structure of the state - united territorial communities.

The phenomenon of decentralization is considered as one of the priority directions of national state formation. Given modern approaches to considering decentralization, the theory of public administration focuses on the features of decentralization. The introduction of decentralization of public administration is conditioned by the urgent need for public administration transformation, characterized by rigid centralization of powers and resources, the inability to effectively address the problems of development of territorial communities and their associations (within regions and regions), the presence of opaque decision-making mechanisms and, as a consequence, significant manifestations of corruption. The complexity and multidimensionality of decentralization of public administration, which would finally add significant dynamism to the economic and social development of the country and its regions, requires a theoretical justification of the conditions under which the transfer of powers and responsibilities from central to regional and local level will not lead to further deterioration of public services. increasing disproportions in access to them by citizens, depending on their place of residence and, in this connection, both social tension and centrifugal forces that threaten the integrity of the state.

Ключові слова: децентралізація; централізація; публічне управління; місцеве самоврядування; реформа.

Keywords: decentralization; centralization; public administration; local self-government; reform.

Постановка проблеми

З моменту незалежності України в різні роки було проведено ряд реформ, які впливають на функціонування багатьох економічних та політичних процесів в Україні. Але ці зміни не відображались на якості життя пересічних громадян, які й надалі продовжували стикатись з одними і тими ж самими проблемами конкретного міста, селища чи села: дитячі садки і школи, які закривались через брак фінансування, неефективна первинна медична допомога або ж взагалі її відсутність, забрудненість водойм, відсутність якісної питної води та багато іншого. Тому найбільш актуальною та соціально затребуваною реформою стала реформа місцевого самоврядування в Україні, яка впливає не тільки на форму публічного управління, а й на конституційний устрій в Україні. В українському законодавстві з'являється нова форма в адміністративно-територіальному устрої держави – об'єднані територіальні громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідження з питань децентралізації висвітлені у працях таких відомих зарубіжних дослідників, як Й. Альтузіус, А. Коль, Т. Вюртенбергер, Ж. Пінсон, Р. Макенсон, А. Саммерс, Л. Сенн, Д. Бойс, І. Волтер та ін.

Дослідження з цієї проблематики освітлено також у працях вітчизняних авторів, зокрема В. Авер'янова, Н. Власенко, О. Осауленко, Н. Нижник, І. Калачової, В. Пілюшенко, І. Шкрабак, Р. Ларіної, А. Мельника, О. Смоленського та ін. Детально аналізуючи широкий спектр завдань, форм реалізації, інструментарію, а також окремі недоліки здійснення процесу децентралізації, ці вчені зазвичай розходяться в думках щодо сутності децентралізації як такої. Звідси впливають й існуючі дискусії щодо проблем та перспектив її подальшої реалізації.

Постановка завдання.

Виходячи з зазначеного вище метою цієї статті є з'ясування теоретичних аспектів процесу децентралізації як одного з пріоритетних напрямів вітчизняного державотворення.

Виклад основного матеріалу дослідження

Щодо означення терміну “децентралізація”, то він походить від терміну “централізація”, який у свою чергу, означає зосередження керівництва, управління в єдиному центрі [1] чи, зосередження більшої частини державних функцій у віданні центральних установ [2].

Виходячи з такого розуміння “централізації” і з того, що префікс “де” вказує на віддалення, виділення, припинення, скасування чого-небудь, або рух до низу, зниження [3] в словниковій літературі термін “децентралізація” характеризується як знищення, скасування або послаблення централізації [4].

Таким чином констатуємо, що термін «децентралізація» є протилежним терміну «централізація». Однак, якщо розглядати децентралізацію як процес, як складову державної політики, то існування будь якої

держави обов'язково передбачає наявність таких справ, які обов'язково управляються центром. На це наголошує більшість науковців. Зокрема вітчизняні вчені О. Баймуратов [5], Л. Бориславський [6], В. Борденюк [7], Ю. Шемшученко [8] та ін. наголошують на тому, що мова йде тільки про оптимальне співвідношення між цими явищами суспільного життя. Без відповідного поєднання централізації і децентралізації жодне управління об'єктивно існувати не може, а тому їх не можна протиставляти. Централізація є невід'ємною ознакою державності. Тому конституційні зміни не повинні становити ризиків для державності. Це гарантується, з одного боку, монополією держави на окремі сфери (національна безпека й оборона, грошова емісія, питання громадянства тощо), а з другого – наявністю державного контролю за законністю і конституційністю функціонування суб'єктів місцевого самоврядування (адже, до певної міри, це також питання національної безпеки) [9].

Йдеться фактично про розширення повноважень місцевих громад, тобто наповнення реальним змістом конституційного положення про те, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (ст. 5 Конституції України).

Подібною точки зору дотримується і А. Крусян: “Наслідком децентралізації публічної влади має бути оптимальний баланс (на основі законодавчого розмежування) повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування..., основними очікуваними наслідками децентралізації публічної влади в Україні є її трансформація з метою демократизації державного управління, ефективізації місцевого самоврядування та, відповідно, посилення публічно-самоврядної влади, що в сучасних умовах для України є гарантіями збереження її територіальної цілісності, стабілізації соціально-політичної ситуації та, водночас, конституційно-правовим підґрунтям подальшого розвитку як демократичної правової держави” [10].

Автори роботи “Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання” також зазначають, що децентралізацію влади можна розуміти як передачу максимальної кількості повноважень та бюджетних коштів, які зараз знаходяться в розпорядженні державних органів влади, органам місцевого самоврядування, причому вказаний процес покликаний наділити повноваженнями ті органи, що працюють найближче до людей та можуть вирішувати місцеві проблеми якомога ефективніше, тобто з урахуванням найповнішої реалізації принципу субсидіарності, передбаченого Європейською хартією місцевого самоврядування, ратифікованою Україною у 1997 р. [11] або ж що децентралізація є, по суті своїй, політичною ідеєю, яка означає, що субнаціональні органи влади отримують певну політичну автономію, разом з новими функціями і ресурсами, що обумовлює настання й відповідної економічної автономії. Децентралізація при цьому може бути регіональною або муніципальною [12].

Науковець В. Борденюк пише, що під децентралізацією державної влади (державного управління) можна розуміти будь-які процеси розподілу повноважень по здійсненню владних управлінських функцій між відповідними органами публічної влади, що складають державний механізм. В подальшому він продовжує, при цьому природа децентралізації державної влади визначається характером взаємовідносин між відповідними державними органами, які створюються на різних рівнях організації держави як багаторівневої управлінської системи [13]. Таке розуміння природи децентралізації приводить науковця до висновку, що у сучасних умовах з огляду на особливості побудови державного механізму на рівні теорії можна розрізнити горизонтальну і вертикальну децентралізацію державної влади, де під горизонтальною децентралізацією слід розуміти розподіл повноважень між відповідними органами держави, які функціонують на одному рівні організації державної влади. Вертикальна (територіальна) децентралізація, на думку вченого визначена розподілом владних повноважень між центральними органами держави й органами, що створюються на різних рівнях територіальної організації держави [14].

Висновки

Проаналізувавши та узагальнивши погляди науковців на зміст категорії «децентралізація», зазначасмо, що дослідники так і не прийшли до уніфікованого визначення. Тому вважаємо, що дана категорія в сучасних умовах може розглядатися в наступних обґрунтованих концептуальних вимірах: семантично-поведінковому (як сутність, ідея, явище, мистецтво урядування, система, механізм управління, форма, політика) та соціальному (суб'єктно-об'єктні відносини, підпорядкування).

Список літератури.

1. Словник іншомовних слів / за ред. О.С. Мельничука. К.: Головна редакція УРЕ, 1977. 776 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. К.: Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2004. 1440 с.
3. Тлумачний словник української мови / за ред. В.С. Калашника. 2-ге вид., випр. і доп. Х.: Прапор, 2004. 992 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. К.: Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2004. 1440 с.
5. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання / передне слово Голови Верховної Ради України В. Б. Гройсмана. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 413 с.
6. Бориславський Л. Всеукраїнський форум учених правознавців «Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади». Право. Вісник. Додаток до журналу “Право України”. К.: Ін Юре, 2015. С. 68–72.

7. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монограф. К.: Парламентське вид-во, 2007. 576 с.
8. Шемшученко Ю. Всеукраїнський форум учених правознавців “Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади”. Право. Вісник. Додаток до журналу “Право України”. К.: Видавничий Дім Ін Юре, 2015. С. 22–25
9. Бориславський Л. Всеукраїнський форум учених правознавців «Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади». Право. Вісник. Додаток до журналу “Право України”. К.: Ін Юре, 2015. С. 68–72.
10. Крусян А. Всеукраїнський форум учених правознавців “Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади”. Право. Вісник. Додаток до журналу “Право України”. К.: Ін Юре, 2015. С.46–49.
11. Європейська хартія місцевого самоврядування : Документ Ради Європи від 15 жовтня 1985 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 03.09.2019).
12. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання / передне слово Голови Верховної Ради України В. Б. Гройсмана. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 413 с.
13. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монограф. К.: Парламентське вид-во, 2007. 576 с.
14. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види). Право України. 2005. № 1. С. 21–25.

References.

1. Melnychuk, O.S. (1977), *Slovnnyk inshomovnykh sliv* [Dictionary of foreign words], Holovna redaktsiia URE, Kyiv, Ukraine, P. 776.
2. Busel, V.T. (2004), *Velykyi tлумachnyi slovnnyk suchasnoi ukrainskoi movy* [A great explanatory dictionary of modern Ukrainian], VTF “Perun”, Kyiv, Ukraine, P. 1440.
3. Kalashnyk, V.S. (2004), *Tлумachnyi slovnnyk ukrainskoi movy* [Interpretive Dictionary of the Ukrainian Language], 2nd ed., Prapor, Kharkiv, Ukraine, P. 992.
4. Busel, V.T. (2004), *Velykyi tлумachnyi slovnnyk suchasnoi ukrainskoi movy* [A great explanatory dictionary of modern Ukrainian], VTF “Perun”, Kyiv, Ukraine, P. 1440.
5. Foreword by Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine VB Groysman (2015), "Decentralization in Ukraine: legislative innovations and public expectations", Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, Ukraine, P. 413.
6. Boryslavskiy, L. (2015), All-Ukrainian Forum of Law Scientists “The Newest Constitutional Process in Ukraine: Issues of Decentralization of Power”, *Pravo. Visnyk. Dodatok do zhurnalu “Pravo Ukrainy”*, In Yure, Kyiv, Ukraine, pp. 68–72.
7. Bordeniuk, V.I. (2007), *Mistseve samovriaduvannia ta derzhavne upravlinnia: konstytutsiino-pravovi osnovy spivvidnoshennia ta vzaiemodii* [Local self-government and public administration: constitutional and legal foundations of correlation and interaction], Parlamentske vyd-vo, Kyiv, Ukraine, P. 576.
8. Shemshuchenko, Yu. (2015), All-Ukrainian Forum of Law Scientists “The Newest Constitutional Process in Ukraine: Issues of Decentralization of Power”, *Pravo. Visnyk. Dodatok do zhurnalu “Pravo Ukrainy”*, Vydavnychi Dim In Yure, pp. 22–25.
9. Boryslavskiy, L. (2015), All-Ukrainian Forum of Law Scientists “The Newest Constitutional Process in Ukraine: Issues of Decentralization of Power”, *Pravo. Visnyk. Dodatok do zhurnalu “Pravo Ukrainy”*, In Yure, Kyiv, Ukraine, pp. 68–72.
10. Krusian, A. (2015), All-Ukrainian Forum of Law Scientists “The Newest Constitutional Process in Ukraine: Issues of Decentralization of Power”, *Pravo. Visnyk. Dodatok do zhurnalu “Pravo Ukrainy”*, In Yure, Kyiv, Ukraine, pp.46–49.
11. The Verkhovna Rada of Ukraine (1985), "European Charter of Local Self-Government: Council of Europe", available at: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (Accessed 29 Sept 2019).
12. Foreword by Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine VB Groysman (2015), "Decentralization in Ukraine: legislative innovations and public expectations", Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy, Kyiv, Ukraine, P. 413.
13. Bordeniuk, V.I. (2007), *Mistseve samovriaduvannia ta derzhavne upravlinnia: konstytutsiino-pravovi osnovy spivvidnoshennia ta vzaiemodii* [Local self-government and public administration: constitutional and legal foundations of correlation and interaction], Parlamentske vyd-vo, Kyiv, Ukraine, P. 576.
14. Bordeniuk, V. (2005), "Decentralization of state power and local self-government: concepts, essence and forms (types)", *Pravo Ukrainy*, vol. 1, pp. 21–25.

Стаття надійшла до редакції 16.10.2019 р.