

УДК 342.6

**Я. В. Журавель**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
декан юридичного факультету  
Академії праці, соціальних відносин і туризму

## ВПЛИВ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА РОЗВИТОК СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

**Постановка проблеми.** Реформа децентралізації в Україні триває з 2014 року. Сьогодні в країні завершується перший етап децентралізації – передача повноважень та фінансів від державної влади якнайближче до людей – органам місцевого самоврядування.

Задля розкриття сутності децентралізації та її впливу на розвиток суспільних відносин на регіональному рівні необхідно здійснити оцінювання впливу процесів адміністративно-територіальної децентралізації на соціально-економічний розвиток територій – регіонів, районів, міст та об'єднаних територіальних громад, а також проаналізувати ситуацію з організації проведення реформи державного управління в сфері державного регулювання регіонального та територіального розвитку в напрямі адміністративної, територіальної та фінансової децентралізації, що супроводжується передачею повноважень на рівень територіальної громади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанню оцінки реального стану процесу децентралізації влади в Україні та її впливу на розподіл повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на рівні територіальної громади приділяється значна увага, як в наукових колах так і в діяльності органів державної влади.

Наукову зацікавленість в контексті впливу децентралізації на розподіл повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування періодично проявляють такі вчені, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Н.О. Армаш, Д.Н. Бахрах, Л.В. Бондарчук, К.О. Ващенко, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, Ю.В. Ковбасюк, С.В. Петков, В.І. Теремецький, В.В. Толкованов, В.А. Урбанович, В.Г. Яцуба, В.А. Яцюк та ін. Утім і досі проблема впливу процесів децентралізації на реальний розвиток суспільних відносин на регіональному рівні на науковому рівні залишається не вирішеною

**Мета статті** – здійснити оцінку впливу децентралізації на розподіл повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування в контексті реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Беручи за мету проведення оцінки впливу децентралізації на розподіл повноважень між органами

виконавчої влади та місцевого самоврядування, є необхідність звернутись до енциклопедичної літератури та визначити, що таке децентралізація влади в соціальному, політичному та правовому сенсі, з'ясувати її вплив на розподіл повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Так, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови термін «децентралізація» визначається як система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; розширення прав низових органів управління [1, с. 218].

Наука політологія термін «децентралізація» характеризує як управлінську політичну систему, котра 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].

В соціологічному вимірі децентралізація (від лат. de... – префікс, означає відсутність, відміну чого-небудь, з фр. centralisation – централізація; англ. – decentralization; нім. – dezentralisation) – процес передачі функцій центральної влади органам місцевої влади [3].

У юридичній енциклопедії під редакцією Ю.С. Шемчушенка децентралізація (від лат. de – означає скасування, припинення, і centralis – середній, центральний) розуміється як процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць (областей, автономій, республік) або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру. Децентралізація як правило, здійснюється цілеспрямовано з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціональної ваги, а також втілення у життя специфічних регіонально-локальних програм [4, с. 168]. Крім того, термін «децентралізація» у сучасному національному праві знайшов своє втілення у ст. 132 Конституції України, де передбачено, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності дер-

жавної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [5].

На рівні міжнародних, національних, регіональних та локальних правових актів У ст. 3 «Концепція місцевого самоврядування» Європейської Хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року вказано, що «місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом» [6].

Слід зауважити, що в основі сучасної реформи децентралізації влади лежить реформування системи державного управління в Україні, початок якої заклала Концепція адміністративної реформи, схвалена Указом Президента України від 22.08.1998 № 822 [7], в якій передбачено, що метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, яке забезпечить становлення України як високорозвинutoї, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народів, національним інтересам. Ця система державного управління має бути підконтрольною народів, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною. Витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави [7].

В.Б. Авер'янов і Н.Р. Нижник розглядають проблему розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з позиції так званої державницької теорії й додержуються принципу децентралізації частини повноважень органів виконавчої влади [8].

Н.О. Армаш і С.В. Петков вважають, що якісні зміни в державі в частині розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування можливі лише після оновлення інституту відповідальності, передусім відповідального ставлення і відповідальності чи-

новника – представника держави з урахуванням людиноцентристської позиції відносин «людина-держава» [9, с. 134].

К.О. Ващенко, Ю.В. Ковбасюк, В.В. Толкованов, стверджують, щоб відповідні зміни заклали надійний конституційно-правовий фундамент для ефективного функціонування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, слід вирішити та узгодити між собою низку методологічних завдань і, як результат, чітко визначити базові поняття, парадигми й теорії виконавчої влади та місцевого самоврядування, що слугуватимуть основою для вибору та правового закріплення моделі їх здійснення в Україні; суб'єктів виконавчої влади та місцевого самоврядування (органи публічної влади, організації і т. ін.), функції, завдання, які вони мають реалізовувати; скільки та яких саме ресурсів потрібно на здійснення реформи та подальшу повноцінну реалізацію визначених функцій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування [10, с. 10–11].

Питання реформування податкової системи в контексті фіскальної децентралізації розглядалися у монографії В.І. Теремецького, де зазначається, що позбавлення територіальної громади як власника коштів впливати на їх рух є однією з проблем, яка постає на шляху реалізації органами місцевого самоврядування своїх прав та унеможливує децентралізацію фіскальної системи України [11, с. 154]. Крім того, вчений зауважує, що «встановлення місцевих податків та зборів не може вважатися сьогодні самостійним правом територіальних громад і є делегованою компетенцією місцевим радам відповідно до приписів Податкового кодексу України. Це, безумовно, не сприяє реалізації прав місцевого самоврядування та унеможливує децентралізацію фіскальної системи України» [12, с. 117].

Проблемі співіснування двох ключових суб'єктів системи публічної влади – держави, яку представляють органи виконавчої влади та місцевого самоврядування приділялась увага з 1992 року, коли відбулося роздержавлення місцевих Рад народних депутатів, у результаті чого з'явилися дві системи органів місцевої влади: органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації [13, с. 153].

І.П. Голосніченко зазначає, що питання розмежування функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування виникають тому, що ці органи часто вступають у конфлікти між собою через різне розуміння межі здійснення ними функцій та повноважень [14, с. 67]. Водночас В.Г. Яцуба і В.А. Яцюк стверджують, що розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування, які наділені власними, самоврядними і делегованими повноваженнями, та місцевими державни-

ми адміністраціями, які наділені відповідними розпорядчими та виконавчими повноваженнями, зумовлене: 1) необхідністю встановлення конкурентної політичної та юридичної відповідальності цих органів за визначені їм Конституцією і законами ділянки роботи; 2) порушенням встановленого Конституцією і законами балансу інтересів між цими органами; 3) наявністю прогалин у регулюванні або дублюванням певних повноважень цих органів [15, с. 366].

До того ж Л.В. Бондарчук та В.А. Урбанович зауважують, що на сучасному етапі нечітке розмежування повноважень, відсутність дієвого механізму взаємодії, а також відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності між органами місцевого самоврядування різного рівня зумовлюють неефективність взаємодії між представницькою та виконавчою гілками влади [16, с. 3].

Наприклад, сьогодні в країнах Європейського Союзу проблеми взаємовідносин між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування вирішені. Насамперед, законодавство європейських країн передбачає максимальне розведення сфер компетенції держави (і її виконавчої влади) з одного боку, та місцевого самоврядування – з іншого. Місцеві адміністрації, назви яких можуть варіюватися залежно від країни, мають повноваження переважно в межах тих питань, які належать саме до сфери компетенції держави. І навпаки, найчастіше суміщення функцій органу держави та виконавчого органу місцевого самоврядування у країнах Європейського Союзу характерне саме для органів місцевого самоврядування [17, с. 27].

Розмежування державного управління та місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративного поділу залежить від конкретного типу системи місцевого самоврядування. У більшості держав-членів Європейського Союзу місцеві адміністрації у межах компетенції держави виконують такі функції: а) контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування норм національного законодавства [18, с. 190]; б) виконання органами місцевого самоврядування повноважень, які були делеговані центральними органами виконавчої влади (держави Балтії, Німеччина); в) координація діяльності центральних органів виконавчої влади (міністерства та відомств) [18, с. 191]. Водночас обмеження самоврядування на регіональних рівнях є характерним для унітарних держав, відносно централізованих. Самоврядування може існувати у таких формах: наділення представницького органу суто дорадчими функціями (наприклад, релігійний рівень Польщі до 1998 року); представницькі органи отримують лише повноваження, делеговані муніципалітетами. Так, у Фінляндії на регіональному

рівні можуть існувати об'єднання муніципалітетів (найчастіше добровільні), яким органи місцевого самоврядування можуть делегувати повноваження з медичного та соціального забезпечення, професійної освіти, водо- та електропостачання; відсутність органів місцевого самоврядування на тих рівнях, де функціонують місцеві державні адміністрації (зокрема, у Болгарії) [19, с. 145].

Спільна компетенція урядових представництв та органів місцевого самоврядування є скоріше винятком. На регіональному рівні вона встановлена у Латвії. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування мали узгоджувати між собою свої рішення у таких сферах: розробка проектів законодавчих актів і положень, що регулюють діяльність місцевих органів влади; визначення розміру загальних та цільових відрахувань на потреби місцевих органів управління на кожен фінансовий рік; визначення фінансових джерел адміністрування додаткових функцій, виконання яких очікується від місцевих органів влади; будь-які інші питання, що стосуються місцевих органів влади [19]. Такі межі здійснення функцій і повноважень влади на місцях є практично в усіх демократичних, правових державах, але законодавець не може раз і назавжди закріпити ці межі, оскільки розвиток суспільних відносин часто породжує нові проблеми, які не можуть бути розв'язані в рамках наявного законодавчого розмежування функцій і повноважень органів влади, а також через те, що законодавець не може займатись окремими дрібними питаннями розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях, допускаючи інші, крім законодавчого, способи цього розмежування [20, с. 145–146].

**Висновки.** Таким чином, зважаючи на практику розподілу й здійснення тих чи інших повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування цілком очевидно, що в повсякденному житті реалізація функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування не тільки призводить до погоджених дій, але нерідко породжує різні питання щодо встановлення меж їхніх функцій та повноважень, способів вирішення компетенційних спорів, відповідальності за прийняті рішення. На місцевому рівні, а саме в громаді, виникає чимало проблемних питань, вирішення яких залежить від взаємодії між органами виконавчої гілки влади та членами територіальної громади, що передбачає процес децентралізації влади.

Визначаючи роль та місце впливу децентралізації в частині розподілу повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в загальній стратегії регіонального розвитку країни, можна констатувати, що кроки, які здійснює держава в бік децентралізації влади не повин-

ні бути формалізованими, а нести в собі дійсний вмотивований, спонукальний характер для виконання спільних заходів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з реалізації регіональної стратегії розвитку України.

### Література

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпін: Перун, 2001. 1440 с.

2. Децентралізація. Короткий словник політологічних термінів. URL: [politics.ellib.org.ua](http://politics.ellib.org.ua)

3. Энциклопедия социологии. Составитель: А. Антиази, 2009. URL: <http://sociology.niv.ru/doc/encyclopedia/socio/index.htm>

4. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемчущенко (голова редкол) та ін. К.: Укр. Енцикл., 1998 Т. 2: Д–Й. 1999. 744 с.

5. Конституція України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 1 березня 2011 р. (офіц. текст). К.: ПАЛИВОДА А.В., 2011. 56 с.

6. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року (м. Страсбург): Закон України від 15.07.1997 № 452/97-ВР (ратифікація). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036)

7. Концепція адміністративної реформи: Указ Президента України від 22.07.1998 № 822. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>

8. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія / відп. ред. Н.Р. Нижник; кол. авт.: В.Б. Авер'янов, І.А. Грицяк, С.Д. Дубенко та ін. К.: Вид-во УАДУ, 1997. 448 с.

9. Петков С., Армаш Н. Наукові підходи до визначення адміністративної відповідальності у сфері державного управління. Вісник Національної академії правових наук України. 2014. № 4. С. 133–139. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/varpu\\_2014\\_4\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/varpu_2014_4_16)

10. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. / редкол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, В.В. Толкованов та ін.; за заг. ред. проф. Ю.В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2014. 128 с.

11. Теремецький В.І. Податкові правовідносини в Україні: монографія. Харків: Діа плюс, 2012. 648 с.

12. Теремецький В.І. Правовий вимір фіскальної функції органів місцевого самоврядування. Право і Безпека. 2012. № 1. С. 113–118.

13. Сисоєва В.Г. Актуальні питання взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Наукові записки. Серія «Культура і соціальні комунікації». 2012. Вип. 3. С. 151–158.

14. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття). К., 1998. 98 с.

15. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування: монографія / В. Яцуба, В. Яцюк, О. Матвішин та ін. К.: Геопринт, 2007. 366 с.

16. Бондарчук Л.В., Урбанович В.А. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові й функціональні аспекти. Науковий огляд. 2015. № 11 (21). С. 1–9.

17. Макаров Г.В. Держалюк О.М., Каплан Ю.Б. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні: аналітична доповідь. Національний інститут стратегічних досліджень. К.: [б. в.], 2011. 54 с.

18. Прудников А.С., Ларина Л.А., Аксютин М.В. и др. Местное самоуправление (управление) в зарубеж-

ных странах; под ред. А.С. Прудникова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. 271 с.

19. Децентрализация: эксперименты и реформы / под ред. Тамаша М. Хорвата. Будапешт: OSI/LGI, 2000. 126 с.

20. Соколов В., Хижняк Д. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: взаємодія і розмежування повноважень. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса. 2009. Вип. 44. С. 144–150.

### Анотація

**Журавель Я. В.** Вплив процесу децентралізації на розвиток суспільних відносин на регіональному рівні. – Стаття.

У статті проаналізоване питання визначення впливу децентралізації на розподіл повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на рівні територіальної громади. Зроблено висновок, що кроки, які здійснює держава в бік децентралізації влади повинні нести в собі вмотивований та спонукальний характер для виконання спільних заходів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з реалізації регіональної стратегії розвитку України.

**Ключові слова:** адміністративно-територіальна одиниця, децентралізація, делегування повноважень, Концепція адміністративної реформи, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, суб'єкти системи публічної влади, територіальний устрій.

### Аннотация

**Журавель Я. В.** Влияние процесса децентрализации на развитие общественных отношений на региональном уровне. – Статья.

В статье проанализирован вопрос определения влияния децентрализации на распределение полномочий между органами исполнительной власти и местного самоуправления на уровне территориальной общины. Сделан вывод, что шаги, осуществляемые государством в сторону децентрализации власти, должны нести в себе мотивированный и побудительный характер для выполнения совместных мер органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по реализации региональной стратегии развития Украины.

**Ключевые слова:** административно-территориальная единица, децентрализация, делегирование полномочий, Концепция административной реформы, органы исполнительной власти и местного самоуправления, субъекты системы публичной власти, территориальное устройство.

### Summary

**Zhuravel Ya. V.** Influence of the decentralization process on the development of public relations at the regional level. – Article.

The issue of determining the impact of decentralization on the division of powers between executive authorities and local self-government agencies at the level of territorial community has been analyzed in the article. It has been concluded that the steps taken by the state towards decentralization of power should be motivated and incentive to carry out joint actions of executive authorities and local self-government agencies to implement the regional development strategy of Ukraine.

**Key words:** administrative and territorial unit, decentralization, delegation of powers, Administrative Reform Concept, executive authorities and local self-government agencies, subjects of public authority system, administrative structure.