

УДК 352.001(477)

**А. М. НІКОНЧУК,***головний спеціаліст**Міністерства юстиції України*

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В ПРОЦЕСІ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто процеси централізації та децентралізації влади. Надано авторське визначення деконцентрації влади. Указано на необхідність досягнення балансу в процесах централізації та децентралізації у сфері державного управління.

Актуальність теми. Питання ефективної організації публічної влади завжди привертало до себе увагу як науковців, так і державотворців України. Відсутність поступального розвитку держави пояснюється недостатньою збалансованістю влади. Вибір раціональної моделі відносин у системі влади забезпечить оптимальну організацію публічної влади в державі. Вказана проблема властива не лише Україні, але й іншим країнам на певних історичних проміжках її існування. Авторами наукових праць щодо вивчення вказаного питання є такі відомі зарубіжні і українські дослідники, як Д. Елазар, У. Райкер, Л. Флогетіс, Р. Г. Абдулатіпова, В. І. Борденюк, І. А. Грицяк, В. М. Кампо, М. І. Корнієнко, В. В. Карпенко, І. В. Пахомов, А. В. Крусян, О. Д. Крупчан, Н. А. Гаганова, Г. В. Музиченко.

Ієрархія виконавчої влади, що існує нині в Україні, характеризується тим, що в системі державного управління наявна як централізація, так і децентралізація. Саме існування цих основних концепцій територіальної організації влади змушує нас шукати відповіді на питання щодо того, наскільки необхідна централізація при вирішенні питань у різних сферах діяльності на місцях і якою повинна бути міра свободи органів місцевого самоврядування при прийнятті власних рішень. Дані питання необхідно вирішити законодавчим шляхом, чітко визначивши предмети відання і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Еволюція системи місцевого самоврядування в Україні дає можливість стверджувати, що децентралізація влади завжди була актуальною темою в процесі державотворення, при тому що старі механізми розмежування повноважень органів влади на місцях не працювали, а нові – не сприймалися.

Адміністративні перетворення в різних країнах відбуваються по-різному, залежно від конк-

ретного історичного періоду розвитку держави та умов, якими він супроводжується, при цьому існують спільні тенденції забезпечення такого розвитку які полягають у заходах щодо підвищення ефективності управлінських структур, децентралізації, передання функцій органам управління нижчого рівня, забезпечення розвитку і зміцнення місцевого самоврядування.

Європейські країни по-різному проходили цей шлях. Так, у 1970-х роках Західна Європа спрямовувала свої зусилля на розвиток саме місцевого самоврядування, намагаючись підвищити його ефективність з метою оперативного і якісного надання послуг громадянам і максимально їх наближення до кінцевого споживача (децентралізація адміністративних послуг).

Загальна тенденція розвитку системи публічного адміністрування в Європі другої половини ХХ ст. передбачала відповідний її перегляд кожні 20–30 років, що полягало в децентралізації управління в поєднанні з територіальною реформою та перерозподілом повноважень.

Децентралізацією державного управління є один зі способів його оптимізації, який передбачає передання певної частини повноважень органам, які не знаходяться в підпорядкуванні центральної влади і обираються чи створюються громадою. Аналіз децентралізації як процесу оптимізації влади потребує ґрунтовного вивчення досвіду країн, які вже її здійснили. Так, Велика Британія надала місцевим органам влади відносно обмежені (незначні) 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 16-ти федеральних земель, з одного боку, і системою органів державного управління і місцевого самоврядування – з іншого). Скандинавські країни використовували принцип децентралізації поетапно; їх центральні органи влади обмежуються вирішенням загальних питань управління, а безпосередні виконавські функції передані органам місцевого самоврядування.

Уже згадувана нами Франція забезпечила збереження маленьких за розміром територіальних громад (у середньому по 1500 осіб), тим самим окресливши оптимальні межі місцевого управління, максимально наблизивши його до місця проживання громадян. У Великій Британії, навпаки, середня кількість жителів на рівні територіальної громади, що охоплюється її представницьким органом, становить 130 000 осіб. Європейський досвід свідчить, що діяльність центральних органів влади може бути більш ефективною за умови їх реформування через децентралізацію, що дозволить їм звільнитися від надмірних обов'язків. Важливим у даному випадку є досягнення балансу між переліком завдань (функцій) і розміром адміністративно-територіальної одиниці.

Очевидною є необхідність перебудови місцевої влади на принципі солідарності з центральною владою у вирішенні проблем місцевого значення в поєднанні з принципом фінансової самостійності органів місцевого самоврядування.

Указана мета тісно взаємопов'язана з принципами централізації і децентралізації, які є тими принципами, що разом із принципом гарантованого місцевого самоврядування дозволяють побудувати систему державного управління шляхом її децентралізації на місцевий рівень.

На ефективність функціонування місцевої системи управління впливає зв'язок децентралізації та деконцентрації влади, співвідношення функцій і компетенції органів влади, їх розподіл за функціональними та галузевими принципами [1, с. 9].

Аналіз понять «децентралізація» та «деконцентрація» дає можливість використовувати їх у різних значеннях. І. А. Грицяк зазначає, що «останніми десятиліттями у країнах світу значно посилилися процеси деконцентрації і децентралізації державної влади. Справжня децентралізація передбачає, насамперед, передачу повноважень центральної влади не представницьким органам місцевої влади (наприклад, генеральним і муніципальним радам у Франції), а представникам центральної виконавчої влади на місцях (префектам)» [2, с. 293–294].

У свою чергу В. М. Кампо розглядає питання централізації і децентралізації у сфері виконавчої влади через делегування і субделегування функцій і повноважень регіонам Кабінетом Міністрів України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, а також через діяльність місцевих державних адміністрацій [3, с. 16].

Дещо відмінним від попередніх є бачення М. І. Корнієнка, який передбачає дві форми централізації: «централізацію демократичну, коли мова йде про деволуцію 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 по здійсненню виконавчої влади». Учений розглядає виконавчу владу через призму децентралізації чи делегування її функцій і повноважень по вертикалі зверху вниз [4, с. 37–38].

Існує точка зору щодо визначення децентралізації державного управління як «діяльності незалежного місцевого самоврядування в наслідок передачі (не шляхом делегування, а шляхом перетворення державних функцій у самоврядні) повноважень державою. Якщо процеси деконцентрації поширюються лише на державну виконавчу владу на місцях, то децентралізаційні дії своїм об'єктом мають сферу місцевого самоврядування» [5, с. 88].

І. В. Пахомов визначає, місцеве самоврядування взагалі як форму децентралізації виконавчої влади. Він акцентує увагу на тому, що «...чим більшу кількість загальних інтересів... вони охоплюють, тим більшою мірою вони здобувають суспільно-політичний характер.., у результаті вони підпадають у залежність від загальнодержавних інтересів і входять до складу державного управління» [6, с. 18–19].

А. Коваленко вважає, що сутність децентралізації полягає в тому, що «політико-правові елементи взаємовідносин громади і держави утворюють особливий правовий режим, що надає місцевим органам самостійність і ієрархічну незалежність від органів як державного управління, так і самоврядування» [7, с. 3–4].

На відміну від колег, А. В. Крусян розмежовує децентралізацію державного управління як принцип організації місцевого управління, котрий означає, що державним органам, які

здійснюють виконавчу владу на місцевому рівні, а також органам місцевого самоврядування делегується низка повноважень центральних органів виконавчої влади на місцях і органи місцевого самоврядування мають максимально можливу незалежність в усьому, що стосується рішення справ місцевого значення, – і деконцентрацію публічної влади як принцип організації управління на місцях, що припускає організацію і діяльність місцевого самоврядування як самостійної форми публічної влади на місцевому рівні в результаті трансформації суверенних прав держави у власні, самоврядні права територіальних громад [8, с. 32].

Кожен із наведених поглядів заслуговують на увагу, адже вони розкривають зміст такого інституту, як делегування повноважень, з одночасним визначенням його місця в системі державної влади України і органів місцевого самоврядування.

І децентралізація і деконцентрація по своєму змісту передбачають перерозподіл повноважень. Так, О. Д. Крупчан виділяє наступні способи набуття відповідних повноважень:

- встановлення компетенції – нормативне закріплення предметів відання, номенклатури прав і обов'язків;
- делегування – передача повноважень органами різного рівня за взаємною згодою передаючої і приймаючої сторони;
- централізація – імперативна концентрація відповідних функцій на рівні центрального органу влади;
- децентралізація – передача функцій (повністю чи частково) органам нижчого рівня влади чи місцевого самоврядування;
- деконцентрація – перерозподіл управлінських функцій по горизонталі та вертикалі;
- субсидіарність – взаємодоповнювальна діяльність різних ланок влади та управління.

Указаний розподіл зумовлює необхідність належного застосування цих способів, що дозволить використання різних правових форм закріплення повноважень і їх регулювання [9, с. 89].

Використання вказаного інституту на практиці при здійсненні децентралізації влади покликано встановити баланс між загальнодержавними і місцевими інтересами, і саме тому інститут делегування повноважень можна вважати похідним від більш широкого інституту децентралізації влади.

В. І. Борденюк вважає, що децентралізацію державної влади треба відрізнити від делегування повноважень органам місцевого самоврядування. За децентралізації відповідні пов-

новаження первісно належать їм за законом, делегованими є повноваження, які первісно закріплені за відповідним органом законом чи іншим нормативно-правовим актом, виконувати які він має право в силу того ж закону і передавати менш повноважним органам, у тому числі і органам місцевого самоврядування. Якщо для делегування повноважень потрібна згода органу, якому передаються ці повноваження, то за децентралізації такої згоди не потрібно. Якщо делеговані повноваження можуть бути відкликані органом, який їх делегував, то децентралізовані повноваження не можуть бути відкликані [10, с. 24].

Аналіз наведених поглядів дає нам можливість стверджувати, що деконцентрацією можна назвати процес вертикального перерозподілу повноважень між різними рівнями однієї і тієї самої системи органів публічної влади; при децентралізації ж, навпаки, повноваження можуть бути розподілені і між іншими (не тільки органами державної влади) суб'єктами їх потенційного здійснення (наприклад органами місцевого самоврядування), в тому числі і на горизонтальному рівні на умовах солідаризму, тобто вони повинні не залежати від одного і того самого суб'єкта і не бути сконцентрованими на одному щаблі управлінської ієрархії.

Суттєвим є те, що переважна більшість поглядів, які стосуються визначення і вирішення проблем у процесі передачі і набуття повноважень, розглядають лише вертикальну їх залежність від рівня органів, що ними оперують.

Взаємодію в даному випадку необхідно розглядати не лише у вертикальній площині, але і в горизонтальній, адже органам влади необхідно доповнювати один одного, коли одного принципу субординації не достатньо і це не суперечить їх статусу, правам та обов'язкам.

Принцип субсидіарності в горизонтальній площині робить неприпустимим втручання в компетенцію інших владних суб'єктів і контроль діяльності суб'єктів «свого» рівня. Саме це зумовлює необхідність поділу компетенції суб'єктів і відносну самостійність у здійсненні ними своїх повноважень [11, с. 90].

На відміну від місцевих органів державної влади, механізм набуття повноважень якими чітко визначений і регламентований Конституцією і законами України, вимагає опрацювання питання набуття повноважень органами місцевого самоврядування.

Указані питання є досить актуальними тому, що досить часто вищезазначені органи є

конфліктуючими сторонами при вирішенні питань розмежування повноважень.

Дискусійним є питання визначення обсягу повноважень, які передаються від органів державної влади органам місцевого самоврядування і навпаки в порядку ст. 143 Конституції України. Важливим є те, що в компетенції органів місцевого самоврядування переважне місце повинні посідати повноваження, які повинні забезпечувати насамперед вирішення питань місцевого значення.

Концепція адміністративної реформи в Україні містить положення про те, що делегування повноважень не є формою їх повної передачі і що вони постійно належать органу, котрий їх делегує і не втрачає при цьому права на прийняття рішень з питань, які входять до сфери відповідного делегування [12, с. 40]. Це та багато інших питань є предметом розгляду Концепції адміністративної реформи, яка передбачає впровадження якісно інших підходів до статусу, ролі і порядку функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Виконання функцій держави лише на рівні її центральних органів управління неможливе, адже структура державного механізму передбачає досить багато вертикальних і горизонтальних зв'язків між її органами на місцях, які повинні виконувати її функції, але вже в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Виконання вказаних функцій можна забезпечити шляхом надання їм права приймати власні управлінські рішення, делегувавши при цьому необхідний обсяг належних повноважень [9, с. 47].

Якісної децентралізації та ефективності в результаті її здійснення можна досягти в тому разі, якщо повноваження будуть делегуватися органам державної влади, які не знаходяться в прямому (організаційному) підпорядкуванні, тобто коли державні повноваження делегуються місцевим органам, що не є організаційно підпорядкованими органам державної влади.

Необхідно досягти балансу в процесах централізації та децентралізації у сфері державного управління, який повинен бути заснований на дотриманні інтересів розвитку державного управління і місцевого самоврядування.

Досвід взаємодії між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в Україні за останні 20 років свідчить про те, що кожний із них намагається вирішити притаманні їм проблеми, перебуваючи виключно у власній системі координат, що суперечить світовому досвіду: «...один рівень не може функціонувати в ізоляції. Виникаючі проблеми вимагають негайного розв'язання у більшості випадків – об'єднання зусиль двох і більше рівнів управління» [13, с. 208].

Таким чином, заходи щодо децентралізації влади і розмежування повноважень між місцевими органами державної влади і органами місцевого самоврядування є актуальним і для сучасної України, а ідеї адміністративної і муніципальної реформи, регулювання відносин, що виникають у процесі реалізації влади у центрі, на місцях, а також між ними, потребують постійного опрацювання.

#### Список використаної літератури

1. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцевого самоврядування: поняття, суть та форми (види) / В. Борденюк // Право України. – 2005. – № 1. – С. 21–25.
2. Гаганова Н. А. Концепция разделения властей и идея субсидиарности / Н. А. Гаганова // Государство и право. – 2003. – № 3. – С. 88–91.
3. Грицяк І. А. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація / І. А. Грицяк. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 487 с.
4. Кампо В. М. Місцеві державні адміністрації як ланка системи органів виконавчої влади / В. М. Кампо // Юридичний вісник. – 1997. – № 4. – С. 63–67.
5. Карпенко В. В. Протиріччя між виконавчою владою і місцевим самоврядуванням на регіональному рівні та механізми їх розв'язання: досвід України і Франції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ.упр. : спец. 25.00.04 «Місцеве самоврядування» / В. В. Карпенко. – О., 2001. – 19 с.
6. Коваленко А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі / А. Коваленко // Право України. – 1997. – № 2. – С. 3–5.
7. Концепція адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс] : затв. указом Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
8. Корнієнко М. Місцеве самоврядування та «урядова вертикаль» / М. Корнієнко // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 3–4 (5). – С. 37–41.
9. Крупчан О. Д. Організація виконавчої влади : монографія / О. Д. Крупчан. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 132 с.
10. Крусян А. Децентрализация и деконцентрация публичной власти: соотношение в теории и законодательстве Украины / А. Крусян // Юридический вестник. – 1999. – № 3.

11. Музиченко Г. В. Децентралізація державного управління в ході адміністративної реформи / Г. В. Музиченко // Вдосконалення системи державного управління соціально-економічними та політичними процесами в регіоні (на прикладі півдня України) : зб. наук. праць. – О. : АстроПринт, 1998. – С. 206–209.

12. Пахомов І. В. Централізація і децентралізація виконавчої влади в сучасній Україні / І. В. Пахомов // Право України. – 1997. – № 12. – С. 18–19.

13. Грицяк І. А. Деконцентрація та децентралізація у державному управлінні / І. А. Грицяк // Проблеми теорії і практики державного управління і місцевого самоврядування : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. проф.-викл. складу та слухачів академії (м. Київ, 31 трав. 1996 р.). – К. : Вид-во УАДУ, 1996. – С. 88–89.

*Надійшла до редколегії 16.12.2011*

#### **НИКОНЧУК А. М. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ В ПРОЦЕССЕ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ**

Рассмотрены процессы централизации и децентрализации власти. Предложено авторское определение деконцентрации власти. Указано на необходимость достижения баланса в процессах централизации и децентрализации в сфере государственного управления.

#### **NIKONCHUK A. THEORETICAL BASES OF DECENTRALIZATION OF THE POWER IN LOCAL GOVERNMENT DEVELOPMENT IN UKRAINE**

Processes of centralization and power decentralization are considered. Author's definition of power deconcentration is offered. The necessity of reaching the balance for processes of centralization and decentralization in government sphere is specified.

---

УДК 340.0

**А. М. ШУЛЬГА,**

*кандидат юридичних наук,*

*доцент кафедри теорії і історії права*

*навчально-наукового інституту права та масових комунікацій*

*Харківського національного університету внутрішніх справ*

### **ЗАГАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНА І СПЕЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА – ОСНОВНІ ВИДИ ХАРАКТЕРИСТИКИ ВНУТРІШНЬОЇ СТОРОНИ ПРАВОМІРНОЇ ПОВЕДІНКИ ОСОБИСТОСТІ**

Репрезентовано можливість і необхідність дихотомічного підходу до характеристики внутрішньої сторони правомірної поведінки особистості, її поділ на характеристику загально-психологічну (не має прикладного значення) і спеціально-психологічну (має прикладне значення).

**Метою** даної статті є уточнення розуміння поняття «суб'єктивна сторона» як елемента складу правомірної поведінки, орієнтуючись насамперед на прикладне значення даної категорії, її відповідний статус у контексті правової кваліфікації поведінки як правомірної, репрезентація можливості і необхідності дихотомічного підходу до характеристики внутрішнього боку правомірної поведінки особистості, її поділу на характеристику загально-психологічну (не має прикладного значення) і спеціально-психологічну (має прикладне значення).

Загальновідомо, що категорія «суб'єктивна сторона» має прикладне значення для юридичного оцінювання правопорушень. Таке значення суб'єктивна сторона має як елемент складу правопорушення. Наприклад, у складі злочину значення його суб'єктивної (внутрішньої) сто-

рони є таким, що дозволяє говорити про формальну й фактичну рівність між собою елементів складу злочину, їх «рівноправність» (юридична оцінка злочинного діяння припускає, що відсутність хоча б одного із елементів складу злочину означає відсутність підстави для визнання даного діяння злочином, для притягнення відповідної особи до кримінальної відповідальності). Але з огляду на правомірну поведінку особистості «стан речей» дещо відрізняється.

З формальної точки зору, суб'єктивна (внутрішня) сторона правомірної поведінки, її зміст переважно не цікавить законодавця при формулюванні норм права, які визначають моделі такої поведінки, і відповідно не цікавить суб'єктів правозастосовної діяльності при оцінюванні (правовій кваліфікації) поведінки як