

# **ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ, ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН**

*Крошка Анастасія В'ячеславівна, ст. гр. 3 – 24*

*Науковий керівник: викладач*

*землепорядних дисциплін*

*II категорії*

*Рябко О.В.*

*ВП «КТ ЛНАУ»*

Децентралізація є доволі складним поняттям, яке можна розкривати через його вплив на: адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів.

У статті 132 Конституції України як одну із засад, на яких ґрунтується територіальний устрій держави. Проте, на відміну від Конституцій багатьох зарубіжних держав, засадою є не сама децентралізація, а «поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади». Інакше кажучи, децентралізація не є винятковим принципом за названою конституційною нормою, а згадане «поєднання» відображає постійні коливання українського суспільства та його політикуму між Сходом і Заходом.

Незважаючи на це, проблематика децентралізації як одного із засобів підвищення ефективності функціонування публічної влади вже впродовж тривалого часу перебуває в полі зору вітчизняних науковців та експертів. Це зумовлено, зокрема, успішною реалізацією засади децентралізації у практиці більшості держав Європейського Союзу. Тому для України, в якій ще не завершено процес реформування державних інститутів, надзвичайно важливим є ознайомлення з кращими прикладами впровадження децентралізації у зарубіжних державах.

Децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість з них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власними завданнями та повноваженнями

органів нижчого рівня. Можна також зазначити, що питома вага адміністративної діяльності покладається на місцеві органи або інші уповноважені державою суб'єкти. Така децентралізація влади в державі сприяє розвитку демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп та громадськості в цілому на справи публічного значення. Демократична держава завжди прагне залучити громадськість до здійснення публічних функцій урядування з метою оптимального задоволення різносторонніх потреб людини та народу загалом.

Децентралізація влади передбачає також ширше коло суб'єктів реалізації завдань і функцій, що мають публічний характер, не обмежуючись лише рівнем територіальних одиниць, а отже й органами місцевого самоврядування.

Так, у Польщі до самоврядних суб'єктів належать: органи місцевого самоврядування; спілки, товариства, об'єднання – професійні, ремісничі, студентські, учнівські, сільськогосподарські та інші; комунальні підприємства; адміністративні установи державної і недержавної форми власності (школи, лікарні); інші суб'єкти, що самостійно виконують управлінські функції та надають послуги публічного характеру, тобто здійснюють урядування. Отже, на відміну від європейської юридичної доктрини між-воєнного періоду, нині не є виправданим ототожнення місцевого самоврядування з децентралізацією в найширшому розумінні, адже станом на сьогодні це поняття зазнало суттєвого розвитку. Децентралізація піддається аналізу з огляду не лише на територіальну організацію держави, але й з огляду на призначення, предмет та функції публічної адміністрації. Відтак, йдеться про різні види децентралізації, кожен з яких повинен мати відповідну правову форму у своїй практичній реалізації. Виділяють такі основні види децентралізації за суб'єктами та сферами впливу [3]:

- Територіальна децентралізація – означає створення органів публічної адміністрації, які здійснюватимуть урядування в адміністративно-

територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їх ієрархічною системою та підпорядкуванням, тобто органів місцевого та регіонального самоврядування.

- Функціональна децентралізація – визнання самостійних і незалежних спеціалізованих організацій (об'єднання, спілки) суб'єктами владних повноважень із делегуванням їм права здійснювати певний обсяг завдань публічного характеру, зокрема, щодо урядування та виконання відповідних функцій у визначених законодавством сферах суспільного життя та згідно із встановленим порядком.

- Предметна децентралізація – професійне самоврядування як система управлінських взаємовідносин між усіма представниками певної професії, що реалізується визначеною законом представницькою організацією, яка перебуває під наглядом органів державної влади. Децентралізація передбачає розмежування компетенції і конкретизацію повноважень не лише по вертикалі, але й по горизонталі.

- Вертикальна децентралізація означає чітке визначення порядку прийняття рішень керівними органами різного рівня. Принциповими питаннями вертикальної децентралізації є: глибина ієрархічної децентралізації; обсяг та сфера повноважень нижчих владних ланок (усіх суб'єктів, що наділені правом здійснювати функції публічного значення) і організація системи нагляду та контролю за діяльністю цих органів. При цьому важливо розуміти, що йдеться не лише про органи публічної адміністрації, а й про інших суб'єктів (професійні об'єднання, підприємницькі структури та ін.).

- Горизонтальна децентралізація – означає розподіл та визначення функцій і компетенції всіх інших елементів структури органів публічної адміністрації, крім керівного органу

### *Зарубіжний досвід організації місцевого самоврядування*

Досвід зарубіжних держав свідчить про існування кількох підходів до організації самоврядування – залежно від його співвідношення з державною владою і обсягу покладених на нього повноважень. Найбільш визначальними із них є моделі місцевої автономії та децентралізації.

Місцева автономія передбачає значний ступінь самостійності (автономності) самоврядних територіальних громад щодо адміністрування наданих їм сфер при мінімальному втручанні з боку органів державної влади. Прикладом такого підходу до розуміння сутності та організації самоврядування є, зокрема, Іспанія. Так, Конституція Королівства Іспанія від 1978 року [2] містить окремий розділ, присвячений вказаним питанням. Розділ восьмий «Про територіальний устрій держави» включає три глави: перша – «Загальні принципи», друга – «Про місцеву адміністрацію», третя – «Про автономні території». Базовою засадою організації місцевого самоврядування в Іспанії є закріплений ст. 137 Конституції принцип автономії, згідно із яким усі територіальні одиниці, що складають систему державно-територіального устрою країни, – муніципалітети (громади), провінції та автономні території (Comunidad autónoma) – володіють автономією при вирішенні своїх справ.

Загалом в Іспанії існує 17 автономних територій (п'ять областей та 12 регіонів), що включають у себе 50 провінцій і більше восьми тисяч муніципалітетів, а також два міста (Мелілья і Сеута), розташовані на території Африки. Модель іспанської автономії передбачає, що статус самоврядних одиниць мають не тільки «історичні національності» (Nacionalidades históricas) як історично сформовані регіони компактного проживання етнічних груп (Країна Басків, Каталонія, Галісія), а й кожен із муніципалітетів та провінцій. Розмежування компетенції між державною владою і автономними територіями проводиться Конституцією на основі чіткої фіксації виключної компетенції держави (ст. 149) та автономних

територій (ст. 148). Виключна компетенція держави передбачає перелік предметів відання та повноважень, які можуть здійснюватися лише органами державної влади та не можуть бути передані для вирішення органам місцевого самоврядування. Поряд із цим, питання, спеціально не віднесені Конституцією до виключної компетенції держави, проаналізувавши положення Конституції Італії, доходимо висновку, що для організації самоврядування у цій державі застосовано модель автономії, оскільки всі територіальні одиниці визнаються автономними утвореннями з власним статусом. Водночас існує адміністративна децентралізація, що є якісною характеристикою системи державної влади. Про це свідчить наведене вище конституційне положення – «повною мірою здійснює адміністративну децентралізацію в залежних від держави службах».

Після проголошення незалежності в Україні також постала проблема організації місцевої публічної влади відповідно до проголошеного принципу демократичної держави. Фактично з 1990 року в Україні розпочався процес децентралізації влади. Так, 7 грудня 1990 року Верховна Рада Української РСР 12- го скликання прийняла Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»<sup>13</sup>, де місцеве самоврядування визначалося як «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази.

Прийняття Закону стало першою спробою трансформувати місцеві ради народних депутатів (на той час вони входили до єдиної системи органів державної влади) усіх територіальних рівнів в органи місцевого самоврядування. Закон виходив з теорії дуалізму місцевого самоврядування, що знайшло своє відображення у визначеному ним статусі місцевих рад – вони мали подвійну природу: як органи місцевого самоврядування і як органи державної влади. Зокрема в Законі УРСР від 1990 р. зазначалося:

«Система місцевого самоврядування включає: сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування».

Громади можуть здійснювати своє право самостійно (через форми прямої демократії) або через органи місцевого самоврядування: представницькі (сільські, селищні, міські ради) та виконавчі. Ці суб'єкти діють на первинному (базовому) рівні місцевого самоврядування. Водночас Конституція закріпила своєрідний статус районних і обласних рад: вони є представницькими органами, що представляють спільні інтереси територіальних громад відповідного району чи області. Населення ж району та області не визнаються «районними» чи «обласними» громадами, а відтак правом на самоврядування не володіють. Вказані представницькі органи, таким чином, утворюють так званий вторинний (похідний) рівень самоврядування.

Особливістю української моделі організації влади на місцях є те, що місцеві органи виконавчої влади створюються і діють не з метою здійснення контрольно-наглядових функцій щодо законності діяльності місцевого самоврядування (як у західноєвропейських державах), але й беруть на себе основний обсяг повноважень щодо управління відповідними територіями. Фактично публічна влада на цьому рівні реалізується через систему політичного та економічного двовладдя: діють призначені з центру голови державних адміністрацій, які формують їх склад, та обрані громадами місцеві органи влади. Це призводить до труднощів у розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Найефективніше розв'язання окреслених та низки інших проблем розвитку місцевого самоврядування може бути здійснене у комплексі – шляхом реформування системи місцевої публічної влади, змістом якого має стати подальша децентралізація. При цьому важливе значення має використання позитивного досвіду зарубіжних, зокрема, європейських держав, що вже пройшли шлях децентралізації.

### **Список використаної літератури:**

1. Виконання доходів місцевих бюджетів Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/news/view/vykonannia-dokhodivmistsevykh-biudzhativ-za--rik?category=bjudzhet>
2. Методичні матеріали «Впровадження зарубіжного досвіду децентралізації управління» [Електроний ресурс]. Режим доступу : [obljust.gov.ua/uploads/Метод\\_рекомендации\\_23\\_12.doc](http://obljust.gov.ua/uploads/Метод_рекомендации_23_12.doc)
3. Пігуль Н. Г. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ / Н. Г. Пігуль, О. В. Люта // Глобальні та національні проблеми економіки. – 2016. – №9. – с. 684-688
4. Перелік об'єднаних територіальних громад Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regionaldev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/dobrovil-ne/obyednani-terytorial-ni-hromady/perelik-ob-yednanih-teritorialnihgromad/>