

ДОКТРИНАЛЬНІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА МІСЦЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

DOCTRINAL ISSUES OF DEFINING THE CONCEPT OF DECENTRALIZATION AND LOCAL PUBLIC AUTHORITY

Гаврік Р. О.

Кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права,
Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова,
м. Хмельницький, Україна
ORCID: 0000-0003-1557-0594

Roman Havrik

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,
Professor of the Department of Constitutional, Administrative and Financial Law,
Khmelnytskyi University of Management and Law named after Leonid Yuzkov,
Khmelnytskyi, Ukraine

У науковій статті автор провів наукове дослідження визначення поняття та змісту понять «децентралізація» та «місцева публічна влада». На підставі проведеного дослідження, автор дійшов висновку, що децентралізація публічної влади – це принцип здійснення публічної влади, це метод публічного управління, це власне процес змін у публічному управлінні, коли переважна більшість повноважень переходить від загальнодержавних органів публічної влади до місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування (органів публічної місцевої влади). Найчастіше до змісту поняття «децентралізація» відноситься саме адміністративна децентралізація, тобто перерозподіл повноважень, відповідальності та державних ресурсів між органами публічної влади для більш ефективного надання публічних послуг. Публічна місцева влада у правовій доктрині визначається як легітимне, визнане та гарантоване державою публічно-самоврядне волевиявлення територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо здійснення їх функцій і повноважень, спрямованих на реалізацію прав і свобод людини і громадянина та вирішення питань місцевого значення шляхом прийняття і реалізації правових актів в порядку, передбаченому Конституцією і законами України, а також нормативними актами місцевого самоврядування. Також у науковій статті визначені загальні та спеціальні риси публічної місцевої влади.
Ключові слова: публічна місцева влада; децентралізація; місцеве самоврядування; повноваження; делегування повноважень.

In the scientific article, the author conducted a scientific study of the definition and content of the concepts “decentralization” and “local public authority”. On the basis of the conducted research, the author came to the conclusion that decentralization of public power is the principle of exercising public power, it is a method of public management, it is actually a process of changes in public management, when the vast majority of powers are transferred from state-wide bodies of public power to local and local authorities self-government (public local authorities). Most often, the concept of “decentralization” refers to administrative decentralization, i.e. redistribution of powers, responsibilities and state resources between public authorities for more efficient provision of public services. Public local government in the legal doctrine is defined as a legitimate, recognized and guaranteed by the state public self-governing expression of the will of the territorial community, bodies and officials of local self-government regarding the implementation of their functions and powers aimed at realizing the rights and freedoms of man and citizen and solving issues of local importance by adopting and implementation of legal acts in accordance with the procedure provided by the Constitution and laws of Ukraine, as well as normative acts of local self-government. Public administrative power is characterized by general features of public power such as: public and institutional character; legitimacy; separation of the government apparatus from the population; unification of subordinates on a territorial basis; generality; continuity of functioning; versatility; the binding nature of government decisions for all subjects in the relevant territory; functioning in legal forms; the right to establish and collect mandatory taxes and fees from the population; independent formation of the budget. The primary carrier of local public power is the territorial community, such power extends only to the territory of administrative-territorial units and concerns only matters of local importance, the material and financial base of its bodies is communal (municipal) property and the local (municipal) budget, the system of its bodies lacks strict hierarchy and subordination, the law-making activity of public local authorities has a sub-legal nature.
Key words: local public authority; decentralization; local government; authority; delegation of authority.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Децентралізація публічної влади, розпочата із прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і створення на його основі перших об'єднаних територіальних громад, до кожної із яких увійшли кілька сільських, селищних чи міських, була певною мірою завершена 2020 року, коли були змінені другий і третій рівні у системі адміністративно-територіального устрою, а саме: із другого рівня вилучені міста обласного підпорядкування, а органи місцевого самоврядування третього рівня отримали однакові повноваження як ради відповідних територіальних громад. Саме ці ради отримали більшість повноважень ліквідованих районних та міських (міст обласного підпорядкування) рад та частково – місцевих державних адміністрацій, в тому числі тих повноважень, які традиційно належали органам виконавчої влади. На даний час відповідні повноваження передані на рівень органів місцевого самоврядування створених територіальних громад, які фактично стали місцевою публічною (хоч і недержавною) владою, а не просто самоврядуванням жителів відповідного населеного пункту. В той же час, звичайно і на даний час зберігаються окремі теоретико-правові та прикладні проблеми у сфері децентралізації місцевої публічної влади, що робить дослідження зазначених аспектів актуальним і своєчасним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Проблема децентралізації та публічної місцевої влади стала предметом дослідження українських науковців, як: О. М. Бабиш [1], Ю. Є. Вороніна [2], Т. І. Гладка [3], С. В. Глизнер [4], Н. О. Горобець [5], В. С. Загорський [6], Б. В. Калиновський [7], А. О. Касич [8], Г. В. Коваленко [9], І. А. Косач [10], О. С. Кулик [10], Т. Ю. Кулішенко [11], Я. В. Мельник [12], В. М. Нагаєв [13], А. С. Петрушко [8], Є. В. Страшок [5], Д. Ю. Тополькова [9], П. А. Трачук [14; 15], О. А. Троян [5]. Українські науковці детально дослідили питання визначення поняття «децентралізація» та «публічної місцевої влади», правової природи цих правових інститутів, розкрили зміст політичної, адміністративної, бюджетної та економічної децентралізації (хоча в цій частині зберігається дискусія та різні підходи до визначення зазначених питань). Важливий внесок у розробку тематики децентралізації та публічної місцевої влади внесли науковці інших держав, зокрема: А. Озмен [16], М. Татар [17] (Туреччина), Д. Рондінеллі [18], А. Шнейдер (США) [19] та інші. Зазначені науковці детально розглянули як питання визначення поняття «децентралізація», так і розкриття ок-

ремих видів, зокрема політичної, адміністративної та фіскальної децентралізації, а при дослідженні адміністративної децентралізації – таких її форм, як деконцентрація, делегування, деволюція та приватизація.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. На жаль у правовій доктрині зберігається дискусія щодо власне визначення понять «децентралізація» і «місцева публічна влада», його зміст, суб'єктний склад органів публічної місцевої влади, вироблення належної нормативно-правової бази, яка б встановлювала статус цих суб'єктів. У зв'язку із цим, на підставі наявних досягнень адміністративно-правової доктрини вивести визначення понять «децентралізація» та «місцева публічна влада», яка б дозволила більш повно розкрити правову природу цих інститутів, виявити риси, які характеризують ці поняття.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою даної роботи є визначення поняття та змісту понять «децентралізація» та «місцева публічна влада».

Виклад основного матеріалу дослідження. У науковій літературі децентралізація визначається як передача повноважень та відповідальності за державні функції від центрального уряду до підпорядкованих або напівнезалежних урядових організацій чи приватному сектору [18, с. 2]; як поняття, до якого відноситься передача повноважень, відповідальності та ресурсів від центрального уряду до органів місцевого самоврядування [16, с. 415]; як процес передачі повноважень та бюджетів на їх здійснення від державних органів влади органам місцевого самоврядування, щоб забезпечити ефективність функціонування всіх владних структур, підвищення якості надання суспільних послуг та активізації розвитку регіонів [3]; як один із напрямків регіональної політики публічного управління [10, с. 63]; як процес отримання владних повноважень органами місцевого самоврядування разом з новими функціями і ресурсами [9, с. 120]; як делегування державною владою місцевому самоврядуванню певних функцій та ресурсів, що дозволяє зміцнити права і повноваження адміністративно-територіальних одиниць та одночасного звуження прав і повноважень відповідних центральних органів державної влади з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів [12, с. 156]; як метод управління державою, де за принципом субсидіарності відбувається розподіл повноважень державного управління між суб'єктами публічної влади з дотриманням балансу інтересів [5, с. 152]; як спосіб територіаль-

ної організації влади, за якого держава передає право на прийняття рішень із визначених питань або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не належать до системи виконавчої влади і є відносно незалежними від неї [6, с. 167]; як один із принципів реалізації державної влади, як діяльність незалежного місцевого самоврядування, унаслідок передачі (не шляхом делегування, а шляхом перетворення державних функцій у самоврядні) повноважень державою [1, с. 109]. Таким чином, децентралізація може розумітися і як принцип здійснення публічної влади, і як метод публічного управління, і як власне процес змін у публічному управлінні, коли переважна більшість повноважень переходить від загальнодержавних органів публічної влади до місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування.

Поняття децентралізації розкривається у її формах, якими в науковій літературі виділяється чотири: політична (підвищення ролі політичного плюралізму, збільшення ваги політичних структур, таких як політичні партії, фракції у представницьких органах, їх залучення до процесу публічного управління на загальнодержавному та місцевому рівнях); адміністративна (перерозподіл повноважень, відповідальності та державних ресурсів між органами публічної влади для більш ефективного надання публічних послуг); фінансова (формування достатнього рівня доходів органів публічної муніципальної влади через механізми самофінансування, спільного фінансування, муніципальні запозичення, введення місцевих та перерозподіл державних податків); економічна (дерегуляція економіки, приватизація, збільшення ролі приватних структур у державному секторі через здійснення державно-приватного партнерства, передачу функцій публічного управління приватному сектору) [4, с. 38; 8, с. 73; 11, с. 19; 16, с. 416-420; 17, с. 141; 18, с. 2-3; 19, с. 36-40].

У науковій літературі публічна місцева влада визначається як легітимне, визнане та гарантоване державою публічно-самоврядне волевиявлення територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо здійснення їх функцій і повноважень, спрямованих на реалізацію прав і свобод людини і громадянина та вирішення питань місцевого значення шляхом прийняття і реалізації правових актів в порядку, передбаченому Конституцією і законами України, а також нормативними актами місцевого самоврядування [2, с. 40; 7, с. 63; 13, с. 104].

Публічна місцева влада, як і державна влада, має публічний характер, їй так само притаманний інституційний характер, тобто функціонування через відповідні публічні інститути (органи публіч-

ної влади); легітимність; відособленість апарату влади від населення; об'єднання підвладних за територіальною ознакою; загальність, тобто охоплення владою всіх осіб на відповідній території; безперервність функціонування; універсальність, тобто спрямованість на вирішення усіх справ суспільного значення; обов'язковість владних рішень для всіх суб'єктів на відповідній території; функціонування у правових формах; право встановлювати і стягувати загальнообов'язкові податки і збори з населення; самостійне формування бюджету [14, с. 177-178].

Публічна муніципальна влада – це політична влада місцевого, а не загальнодержавного характеру, тому й обмежені її повноваження, основні питання життя територіального колективу, що мають загальнодержавне, а не місцеве значення, регулюються актами державної влади, нормами права, встановленими нею, що однак не виключає муніципальну правотворчість. З іншого боку, публічна влада територіального колективу разом з тим має певну автономію, органи самоуправління не підпорядковані один одному по вертикалі і зберігають певну автономію щодо державної влади. Органи державної влади, як правило, не можуть безпосередньо змістити виборних посадових осіб місцевого самоврядування (наприклад, мерів міст), вони можуть це зробити тільки через суд і лише із передбачених законодавством підстав. Режим законності діяльності органів місцевого самоврядування забезпечується через можливість оскарження їх рішень, дій чи бездіяльності в порядку адміністративного судочинства [15, с. 97-98].

Місцева влада також характеризується й іншими особливостями: джерелом є народ, а первинним носієм – територіальна громада; вона поширюється лише на територію адміністративно-територіальних одиниць; вона стосується тільки питань місцевого значення; матеріально-фінансову базу її органів становлять комунальна (муніципальна) власність і місцевий (муніципальний) бюджет; її органи пов'язані більш тісними зв'язками з населенням; в системі її органів відсутня жорстка ієрархія і підпорядкованість [14, с. 178].

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. На підставі вище викладеного наукового дослідження, можемо визначити, що децентралізація публічної влади – це принцип здійснення публічної влади, це метод публічного управління, це власне процес змін у публічному управлінні, коли переважна більшість повноважень переходить від загальнодержавних органів публічної влади до місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування (органів публічної місцевої влади). Поняття децентралізації роз-

кривається у її формах: політична, адміністративна, фіскальна та економічна. Найчастіше до змісту поняття «децентралізація» відноситься саме адміністративна децентралізація, тобто перерозподіл повноважень, відповідальності та державних ресурсів між органами публічної влади для більш ефективного надання публічних послуг. Публічна місцева влада у правовій доктрині визначається як легітимне, визнане та гарантоване державою публічно-самоврядне волевиявлення територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо здійснення їх функцій і повноважень, спрямованих на реалізацію прав і свобод людини і громадянина та вирішення питань місцевого значення шляхом прийняття і реалізації правових актів в порядку, передбаченому Конституцією і законами України, а також нормативними актами місцевого самоврядування. Публічній адміністративній владі притаманні загальні риси пу-

блічної влади такі, як: публічний та інституційний характер; легітимність; відособленість апарату влади від населення; об'єднання підвладних за територіальною ознакою; загальність; безперервність функціонування; універсальність; обов'язковість владних рішень для всіх суб'єктів на відповідній території; функціонування у правових формах; право встановлювати і стягувати загальнообов'язкові податки і збори з населення; самостійне формування бюджету. Первинним носієм місцевої публічної влади є територіальна громада, така влада поширюється лише на територію адміністративно-територіальних одиниць і стосується тільки питань місцевого значення, матеріально-фінансову базу її органів становлять комунальна (муніципальна) власність і місцевий (муніципальний) бюджет, в системі її органів відсутня жорстка ієрархія і підпорядкованість, правотворча діяльність публічної місцевої влади має підзаконний характер.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Babych, O. M. (2011). Spivvidnoshennia tsentralizatsii ta detsentralizatsii v systemi derzhavnoho upravlinnia [The ratio of centralization and decentralization in the state administration system]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava – Journal of the Kyiv University of Law*, 2, 109-113 [In Ukrainian].
2. Voronina, Yu. Ye. (2020). Teoriia ta praktyka publicnoho upravlinnia ta administruvannia: navchalnyi posibnyk [Theory and practice of public management and administration: a study guide]. Melitopol: Color Print LLC [In Ukrainian].
3. Hladka, T.I. (2015). Detsentralizatsiia vlady v Ukraini yak zasib posylennia demokratii ta pidvyshchennia yii stabilnosti [Decentralization of power in Ukraine as a means of strengthening democracy and increasing its stability]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public administration: improvement and development*. No 12. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=937> [In Ukrainian].
4. Hlyzner, S. V. (2019). Poniattia, typy ta prychny zaprovadzhennia detsentralizatsii v Ukraini [Concepts, types and reasons for the introduction of decentralization in Ukraine]. *Politykus – Politicus*, 1, 36-40. DOI: <https://doi.org/10.24195/2414-9616-2019-1-36-40> [In Ukrainian].
5. Horobets, N. O., Troian, O. A., & Strashok, Ye. V. (2019). Poniattia detsentralizatsii publicnoi vlady v Ukraini [Concept of decentralization of public power in Ukraine]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal – Legal scientific electronic journal*, 5, 149-152. Retrieved from http://www.lsej.org.ua/5_2019/36.pdf. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2019-5/34> [In Ukrainian].
6. Kovbasiuk, Yu. V. (Eds) (2011). Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia : u 8 t. / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy; T. 8: Publichne vriaduvannia [Encyclopedia of public administration: in 8 volumes / Nat. Acad. state example under the President of Ukraine. Vol. 8: Public governance]. Kyiv: NADU [In Ukrainian].
7. Kalynovskyi, B. V. (2015). Mistseva publiczna vlada v Ukraini: teoretychni osnovy ta konstytutsiino-pravova rehlementatsiia [Local public power in Ukraine: theoretical foundations and constitutional and legal regulation]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava – Journal of the Kyiv University of Law*, 4, 62-66 [In Ukrainian].
8. Kasych, A. O., & Petrushko, A. S. (2017). Upravlinnia protsesamy detsentralizatsii: zarubizhnyi dosvid ta stratehichni zavdannia dlia Ukrainy [Management of decentralization processes: foreign experience and strategic tasks for Ukraine]. *Ekonomika i suspilstvo – Economy and society*, 13, 71-77 [In Ukrainian].
9. Kovalenko, H. V., & Topolkova, D. Yu. (2017). Vprovadzhennia detsentralizatsii publicnoi vlady na osnovi dosvidu yevropeiskykh krain [Implementation of decentralization public power based on the experience of European countries]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii Mizhnarodni ekonomichni vidnosyny ta svitove hospodarstvo – Scientific Bulletin of the Uzhhorod National University. Series International economic relations and world economy*, 13. Part 1, 120-123 [In Ukrainian].
10. Kosach, I. A., & Kulyk, O. S. (2021). Detsentralizatsiia v Ukraini: tendentsii ta problemni aspekty [Decentralization in Ukraine: trends and problematic aspects]. *Problemy suchasnykh transformatsii. Serii Pravo, publichne upravlinnia ta administruvannia – Problems of modern transformations. Law, public management and administration series*, 2. Retrieved from https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/issue_2_2021_13/issue_2_2021_13. DOI: <https://doi.org/10.54929/pmtl-issue2-2021-11> [In Ukrainian].
11. Kulishenko, T. Yu. (2016). Detsentralizatsiia derzhavnoi vlady: osnovni pidkhody [Decentralization of state power: basic approaches]. *Visnyk Donetskooho natsionalnoho universytetu. Serii Politychni nauky – Bulletin of the Donetsk National University. Political science series*, 1, 17-20 [In Ukrainian].

12. Melnyk, Ya. V. (2020). Inozemni modeli ta dosvid detsentralizatsii publicлноho upravlinnia [Foreign models and experience of decentralization of public administration]. *Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernadskoho. Seriya: Derzhavne upravlinnia – Academic notes of TNU named after V.I. Vernadskyi. Series: Public administration*, 31 (70), 3, 155-163. DOI: <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.3/27> [In Ukrainian].
13. Nahaiev, V. M. (2018). Publichne administruvannia: elektronnyi navchalnyi posibnyk [Public administration: electronic training manual]. Kharkiv: KhNAU [In Ukrainian].
14. Trachuk, P. A. (2017). Mistseve samovriaduvannia v systemi publicлноi vlady Ukrainy [Local self-government in the system of public power of Ukraine]. *Zakarpatski pravovi chytannia – Transcarpathian legal readings*, 1, 176-180 [In Ukrainian].
15. Trachuk, P. A. (2011). Poniattia mistsevoi publicлноi vlady: sutnist, zmist ta forma [The concept of local public power: essence, content and form]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava – Journal of the Kyiv University of Law*, 1, 94-98 [In Ukrainian].
16. Ozmen, A. (2014). Notes to the concept of decentralization. *European Scientific Journal*. April, 10 (10)10, 1857- 7431.
17. Tatar, Mehtap (1993). Decentralization and Health Care Reforms: A Theoretical Overview to Restructuring Model in Turkish Health System [Desantralizasyon ve Sağlık Reformları: Türk Sağlık Sisteminde Yeni Yapılanma Modeline Teorik Bir Bakış]. *Journal of Public Administration – Amme İdaresi Dergisi*, 26 (4), 137-153 [In Turkish].
18. Rondinelli, Dennis (1999). What Is Decentralization. Litvack, Jennie and Jessica Seddon (eds.). Decentralization Briefing Notes, In World Bank Institute (WBI) Working Papers, The World Bank, Washington, D.C.
19. Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, 38 (3), 32-56.