

**К. І. БРИЛЬ**

*Костянтин Іванович Бриль, кандидат юридичних наук, докторант Міжрегіональної Академії управління персоналом*

## **ПОНЯТТЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗЦІЯ ЯК ОБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

Актуальність дослідження проглядається в контексті недостатнього висвітлення проблем децентралізації як об'єкта адміністративно-правового забезпечення, що й пояснює вибір теми дослідження. На основі аналізу теоретичних напрацювань варто вказати, що це складне комплексне явище, яке включає в себе політичну, адміністративну та економічну складові і, зазвичай, пов'язується зі створенням ефективної моделі управління на всіх рівнях. Враховуючи викладені твердження, слід вказати, що актуальність дослідження децентралізації як об'єкта адміністративно-правового забезпечення проявляється через необхідність правового регулювання, а також важливість питання розвитку території чи надання управлінських послуг, які мають делегуватись з центрального на місцевий та регіональний рівень.

Визначенню поняття децентралізації в рамках адміністративно-правової науки в Україні займалися такі вчені, як: В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, І. П. Бутко, В. М. Вакуленко, С. Д. Дубенко, Л. Т. Кривенко, Н. М. Мельтюхова, Н. М. Мироненко, Н. Р. Нижник, В. А. Скуратівський та інші. Кожен із них вніс свій вклад у вивчення проблеми, але їхні праці переважно розкривають загальну характеристику децентралізації в різних галузях права.

Основною метою статті є визначення поняття децентралізації як об'єкта адміністративно-правового забезпечення.

На думку В. П. Андрущенка, під дефініцією «децентралізація» варто розуміти певну модель створення умов демократизації організації в суспільстві, що передбачає передачу частини управлінських функцій, які мають входити до компетенції об'єднань громадян, які мешкають на цій території, а також органів та посадових осіб, і повинні обиратись виключно на місцях, для уникнення призначення вищими посадовими особами<sup>1</sup>. З даної думки вченого можемо зробити висновок, що, по-перше, децентралізація передбачає модель управління, а, по-друге, функції управлінського спрямування обумовлюють передачу повноважень на місця, що матиме позитивний вплив на розвиток адміністративно-управлінського апарату державних установ та в цілому на розвиток суспільства й держави.

Науковцями різних галузей пропонуються схожі за суттю трактування «децентралізації». Так, Т. М. Безверхнюк вважає, що це – перерозподіл повноважень регіонам з метою результативного використання їх внутрішнього потенціалу, а також із врахуванням функцій та повноважень у процесі розмежування між різними рівнями управління<sup>2</sup>. М. Л. Братковський розглядає це поняття як процес комплексного напрямку з важливою ланцюговою реакцією змін у державному організмі, зокрема завдяки перерозподілу повноважень та шаблях владної вертикалі<sup>3</sup>. Дане визначення не повною мірою розкриває процес, який має відбуватись при передачі повноважень між рівнями управління. С. В. Демиденко переконаний, що децентралізація являє собою принцип політики як світового, так і європейського рівня, що передбачає важливість запровадження управління багаторівневого спрямування для розвитку території<sup>4</sup>. Наведене трактування ґрунтується на впровадженні міжнародних принципів управління, але не розкриває питання про делегування повноважень у структурній ієрархії владних органів. Оскільки в запропонованих визначеннях присутня певна одноставність думок вчених, що підтверджено, зокрема, збігом поглядів Т. М. Безверхнюка та С. В. Демиденко, а також подібністю позиції М. О. Багмет та Т. М. Личко, то можемо говорити про відсутність дискусійних точок зору з цього приводу.

Згідно з науковими позиціями О. Ф. Кобилецької та О. В. Кукарцева, децентралізація прослідковується як інструмент, що має ефективну спрямованість, націлену на реорганізацію уряду у напрямі послаблення функцій центрального органу в керуванні процесами на місцях та із розширенням функцій цих організаційних утворень, які матимуть певну самостійність<sup>5,6</sup>. Із наведеного трактування можна зробити висновок, що децентралізація полягає у створенні сприятливих умов для виконання функцій на регіональному рівні та передбачає процес зміцнення повноважень органів, які знаходяться нижче у вертикалі влади із одночасним звуженням прав і повноважень центру.

На думку П. Ю. Курмаєва, децентралізація являє собою певний процес перерозподілу та делегування повноважень на рівні регіональному з метою їх найбільш результативного використання та практичної оптимізації у вирішенні важливих питань на рівні адміністративно-територіальної одиниці<sup>7</sup>. Як вважає М. О. Лендсел, під цим поняттям потрібно трактувати вимогу для забезпечення критеріїв політичного значення, а саме: прозорість, відповідальність та результативна діяльність публічних інститутів<sup>8</sup>. Враховуючи дані твердження, можна сказати, що децентралізація є досить складним процесом і має проводитись із вико-

ристанням засобів, які матимуть продуктивний результат у територіальному вимірі, а дії органів на місцях ефективно впливатимуть на всі сфери життя суспільства певної територіальної одиниці та потребує великої уваги з боку держави і суспільства.

Досить цікаву думку має В. Я. Малиновський, який розглядає цю дефініцію як процес передачі частини функцій та повноважень нижчим рівням управління від вищих через ослаблення та скасування централізації між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування<sup>9</sup>. Цей процес передбачає розширення правових повноважень між адміністративно-територіальними одиницями, що має за мету оптимізацію та підвищення результативності управління справами, які становлять суспільно важливий інтерес на регіональному та місцевому рівні<sup>10</sup>. Варто зазначити, що науковець у це поняття включає комплекс узгоджених і взаємопов'язаних управлінських заходів, спрямованих на належну реалізацію стратегічних та тактичних завдань у сфері децентралізації. На нашу думку, децентралізація – це діяльність, яку здійснює держава в особі уповноважених органів на основі правових норм, приписів та встановлених суспільних відносин з метою розширення повноважень органів місцевого самоврядування і їх юридичного закріплення за напрямом забезпечення суспільних благ населення територіальної одиниці.

На думку А. А. Коваленка, структурна суть децентралізації полягає в тому, що елементи політико-правового характеру, які необхідні для співпраці громади та держави, мають утворити правовий режим, що надає органам на місцях самостійність і незалежність від центрального органу управління<sup>11</sup>. Звичайно, що децентралізація не може бути ефективною, якщо не відбувається передача повноважень нижнім рівням влади в межах територіальних громад.

Такі науковці, як В. І. Мельниченко та Н. М. Мельтюхова вважають, що децентралізація – це відчуження певної частини державної влади, що закріплюється нормами федеральної конституції чи самоврядними утвореннями із закріпленням цього процесу в законодавстві<sup>12</sup>. Дане трактування є не досить досконалим і не розкриває всю суть процесу децентралізації. Позиція Н. М. Мельтюхової є обґрунтованою в контексті дослідження, що передбачає форму організації чи характеристику системи управління з урахуванням відносин між суб'єктом та об'єктом управління та проявляється через розподіл повноважень і покладену відповідальність стосовно прийняття управлінських рішень в питаннях внутрішніх та зовнішніх зв'язків системи<sup>13</sup>. Наведене поняття відображає структурний зміст управління та розподіл повноважень у межах системи, що проявляється через розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається з рівня органів центральних на нижчий.

Так, Г. Ю. Панікар, Ю. В. Остріщенко та М. Хан надають схожі за змістом визначення поняття «децентралізація», під яким розуміється процес, який змінює і скорочує природу втручання центрального уряду та супроводжується структурними реформами на національному рівні<sup>14</sup>. Систематичне делегування повноважень на всі рівні управління та спосіб організації влади територіального значення, відповідно до якого держава передає право на прийняття рішень з певних питань в межах структурного розподілу повноважень на нижчих рівнях, що є відносно незалежними від неї<sup>15</sup>. Отже, дані визначення розкривають зміст процесу децентралізації у взаємодії із реформаційними змінами та передачу повноважень на користь органів нижчого рівня.

Н. Р. Нижник пропонує таке тлумачення, а саме: передачу права приймати рішення на різних рівнях управління, що зумовлено факторами як об'єктивного, так і суб'єктивного спрямування у сфері управління та передбачає протилежний напрям від процесу централізації<sup>16</sup>. О. Ю. Оболенський наголошує на зміні управлінських функцій державних органів виконавчої влади та наданні розширеної компетенції органам влади місцевого значення із збільшенням компетенції нижчих органів за рахунок вищих<sup>17</sup>. Отже, децентралізація передбачає спосіб розмежування функціональних завдань, за якого більшість із них передаються з рівня органів центральних на нижчий щабель владних повноважень. З огляду на це можна констатувати, що значна частина адміністративної діяльності покладається на місцеві органи або інші уповноважені державою суб'єкти.

Таким чином, децентралізація – це діяльність, яку здійснює держава в особі уповноважених органів через механізм упорядкування суспільних відносин на основі правових норм, приписів з метою розширення повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, їх юридичного закріплення за напрямом забезпечення суспільних благ і послуг населення, територіальної одиниці для результативного використання їх внутрішнього потенціалу.

З огляду на вищевикладене, розглядаючи питання децентралізації як об'єкта адміністративно-правового забезпечення, зауважимо, що адміністративне право є самостійною галуззю права, яка покликана регламентувати відносини суспільного характеру в сфері державного управління, а також здійснювати дії, спрямовані на організаційні процеси у визначеному законодавством напрямі. У процесі формування демократичної соціальної держави адміністративно-правового забезпечення допомагає регламентації відносин, у сфері виконавчої влади для реалізації процесів, що обумовлюють децентралізацію, а також здійснення належних кроків для ефективного державного управління.

Різними теоретиками права пропонується більш близьке до змісту нашого дослідження поняття «забезпечення». Зокрема З. Д. Чуйко вважає, що дефініція «забезпечення» відображається через широке значення та передбачає створення умов для здійснення та охорони кого-, що-небудь від небезпеки<sup>18</sup>. Таким чином, вказане трактування являє собою структурну конструкцію для надання змістовної суті певному процесу. Як вважає Є. Є. Колесніков, поняття «адміністративно-правове забезпечення» розглядається як механізм, здійсню-

ваний державою за допомогою спеціальних методів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона, реалізація та розвиток<sup>19</sup>. Отже, забезпечення потрібно розглядати з позиції певних дій, які необхідні для розв'язання завдань. У цьому випадку трактування здійснюється через досконалий механізм упорядкування суспільних відносин у комплексі із процесами, спрямованими на забезпечення певної діяльності.

Більш широку характеристику адміністративно-правового забезпечення надає С. Г. Стеценко, який говорить про сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється регулювання правового характеру управлінських відносин у сфері адміністративного права<sup>20</sup>. Цей дослідник виділяє досліджуване поняття як правову категорію, що покликана забезпечити результативне регулювання відносин на управлінському рівні в державі, які, в свою чергу, мають здатність впливати на функціонування розвитку суспільства.

Досить цікаву позицію має І. О. Іерусалімова, яка зміст терміна розкриває через адміністративно-правове регулювання, реалізацію юридичних норм і встановлення відповідних правових гарантій<sup>21</sup>. Зазначимо, що регулювання адміністративно-правового характеру здійснюється через правові норми, приписи та націлені на встановлення суспільних відносин з метою їх належного упорядкування, юридичного закріплення, реалізації і охорони.

Доцільно в межах цього дослідження надати трактування комплексної дефініції «адміністративно-правове забезпечення децентралізації». Під цим поняттям варто розглядати сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання управлінських відносин між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади у сфері адміністративного права, що включає в себе комплекс елементів для забезпечення реалізації процесу децентралізації та створення сприятливих умов для розв'язання цього завдання на рівні держави, що передбачатиме розосередження державної влади, а саме – розподіл повноважень та відповідальності за її використання структурами локального та регіонального рівня.

З огляду на проведені дослідження, згідно з аналізом наукових трактувань, доцільно виділити такі особливості дефініції «децентралізація як об'єкт адміністративно-правового забезпечення»:

- становить певну модель умов, спрямовану на демократизацію організації в суспільстві та передачу управлінських функцій на місця;

- направлена на розширення повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади місцевого значення;

- вказує на діяльність, яку здійснює держава в особі уповноважених органів, на основі правових норм, з метою збільшення повноважень органів місцевого самоврядування за напрямом забезпечення суспільними благами населення в межах територіальної одиниці;

- передбачає перерозподіл повноважень для результативного використання у сфері питань на рівні адміністративно-територіальної одиниці;

- здійснює правове регулювання управлінських відносин між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади у сфері адміністративно-правового забезпечення;

- характеризує системи управління із врахуванням відносин між суб'єктом та об'єктом управління та передбачає розподіл повноважень між ними в межах територіальних одиниць.

Таким чином, адміністративно-правове забезпечення децентралізації здійснюється державою за допомогою спеціального механізму упорядкування суспільних відносин, їх юридичного закріплення, охорони, реалізації та розвитку.

<sup>1</sup> Андрущенко В. Організоване суспільство / В. Андрущенко : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.nbu.gov.ua/books/2006/06vnaos/07.htm](http://www.nbu.gov.ua/books/2006/06vnaos/07.htm)

<sup>2</sup> Безверхнюк Т. М. Система ресурсного забезпечення регіонального управління: концептуальні засади розбудови і механізми функціонування: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 / Т. М. Безверхнюк ; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2009. – С. 11.

<sup>3</sup> Братковський М. Л. Децентралізація публічної влади в Україні: проблеми та перспективи / М. Л. Братковський // Держава та регіони. – 2010. – Вип. 4. – С. 110. – (Серія «Державне управління»).

<sup>4</sup> Демиденко С. В. Світовий досвід управління та фінансового планування регіонального розвитку / С. В. Демиденко // Вісн. Дніпропетр. держ. фінансової акад. – 2009. – № 2. – С. 106.

<sup>5</sup> Кобилецька О. Ф. Удосконалення системи формування міжбюджетних відносин як однієї з засад зміцнення дохідної частини місцевих бюджетів України / О. Ф. Кобилецька : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.nbu.gov.ua/ejournals/PSPE/2009\\_4/Kobiletska\\_409.htm](http://www.nbu.gov.ua/ejournals/PSPE/2009_4/Kobiletska_409.htm)

<sup>6</sup> Кукарцев О. Інституціональні механізми регіональної політики: централізація і децентралізація влади / О. Кукарцев // Укр. нац. ідея: реалії та перспективи розвитку : зб. наук. пр. / голов. ред. В.М. Денисенко. – Л. : Львів. політехніка, 2007. – № 19. – С. 102.

<sup>7</sup> Курмаєв П. Ю. Дослідження зарубіжного досвіду управління соціально-економічним розвитком на регіональному рівні / П. Ю. Курмаєв // Економ. простір. – 2009. – № 25. – С. 17.

<sup>8</sup> Лендьял М. О. Європеїзація політичного процесу в країнах ЦСЄ як чинник здійснення децентралізаційної реформи / М. О. Лендьял // Наук. зап. НаУКМА. – 2008. – Т. 82: Політ. науки. – С. 47.

<sup>9</sup> Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – 2-ге вид., допов. і виправл. – К. : Центр сприяння інститут. розв. держав. служби. – 2005. – С. 51.

<sup>10</sup> Децентралізація як основний інструмент реформування державного управління в країнах Центрально-Східної Європи (на прикладі Словачької республіки та республіки Польща) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Ardup/2011\\_2/2-5-20.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Ardup/2011_2/2-5-20.pdf)

<sup>11</sup> Коваленко А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі / А. Коваленко // Право України. – 1997. – № 2. – С. 4.

<sup>12</sup> Мельниченко В. І. Переосмислення функцій державного управління у контексті децентралізації публічної влади / В. І. Мельниченко // Укр. соціум. – 2004. – № 2. – С. 110.

<sup>13</sup> Мельтюхова Н. М. Теоретичні основи децентралізації управління / Н. М. Мельтюхов : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [kharkivoda.avakov.com/show.php?page=8395](http://kharkivoda.avakov.com/show.php?page=8395)

<sup>14</sup> Панікар Г. Ю. Позитивні та негативні наслідки децентралізації політики залучення прямих іноземних інвестицій / Г. Ю. Панікар : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/sru/2010\\_2/index.htm](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/sru/2010_2/index.htm)

<sup>15</sup> Тірк У. Фіскальна децентралізація в Україні / У. Тірк : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.c-e-d.info/img/pdf/Utt\\_125\\_134\\_ukr.pdf](http://www.c-e-d.info/img/pdf/Utt_125_134_ukr.pdf)

<sup>16</sup> Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : моногр. / відп. ред. Н. Р. Нижник. – К. : УАДУ. – 1997. – С. 16.

<sup>17</sup> Оболенський О. Ю. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ. – 2005. – С. 111.

<sup>18</sup> Чуйко З. Д. Конституційно-правовий механізм забезпечення національної безпеки України / З. Д. Чуйко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 8. – С. 85.

<sup>19</sup> Колесников Є. Є. Поняття та особливості адміністративно-правового забезпечення захисту прав споживачів / Є. Є. Колесников // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 432.

<sup>20</sup> Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – С. 62–67.

<sup>21</sup> Іерусалімова І. О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право; фінансове право; інформаційне право» / І. О. Іерусалімова. – К., 2006. – С. 84.

#### Резюме

##### **Бриль К. І. Поняття децентралізації як об'єкта адміністративно-правового забезпечення.**

У даній статті на основі аналізу позицій вчених виведено авторське трактування поняття «децентралізація». Проаналізовано сутність децентралізації як об'єкта адміністративно-правового забезпечення. Окреслено особливості децентралізації як об'єкта адміністративно-правового забезпечення.

**Ключові слова:** адміністративно-правове забезпечення, децентралізація, децентралізація як об'єкт адміністративно-правового забезпечення, модель управління.

#### Резюме

##### **Бриль К. И. Понятие децентрализации как объекта административно-правового обеспечения.**

В данной статье на основе анализа позиций ученых дана авторская трактовка понятия «децентрализация». Проанализирована сущность децентрализации как объекта административно-правового обеспечения. Очерчены особенности децентрализации как объекта административно-правового обеспечения.

**Ключевые слова:** административно-правовое обеспечение, децентрализация, децентрализация как объект административно-правового обеспечения, модель управления.

#### Summary

##### **Brill K. The concept of decentralization as an object of administrative and legal support.**

In this paper by analyzing the positions of scientists deduced copyright concept of «decentralization». Examined the essence of decentralization as an object of administrative and legal support. Outlined as an object of decentralization of administrative and legal support.

**Key words:** administrative and legal framework, decentralization, decentralization as an object of administrative and legal support, management model.