

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ТА СУМІЖНІ ПОНЯТТЯ

*Л. І. КІЗЮН, аспірантка**

*кафедри аграрного, земельного та екологічного права
імені академіка В.З. Янчука*

*Національний університет біоресурсів і природокористування України
E-mail: likiz2576@gmail.com*

Анотація. Розглянуто особливості формування сучасного змісту поняття децентралізації влади, які склалися на державному і побутовому рівнях розуміння. Сутність і зміст децентралізації з'ясувалися на основі філологічного тлумачення цього терміну, а також змістовного аналізу випадків його застосування у чинному законодавстві. Вивчено доктринальну класифікацію видів децентралізації, зокрема її поділ на адміністративну і бюрократичну, визначено особливості їх застосування в умовах сучасної адміністративної реформи в Україні. Зроблено висновок щодо наявності суміщення в єдиному концепті децентралізації двох принципово різних понять деконцентрації і децентралізації, що вказує на відсутність родового поняття, яке було б спільним для них. Проведений аналіз дав змогу встановити, що об'єднувальним родовим поняттям для «деконцентрації» і «децентралізації» є «дисипація» влади як процес розосередження влади.

Ключові слова: децентралізація влади, деконцентрація влади, дисипація влади, місцеве самоврядування

Актуальність.

Усе більше на порядок денний сучасного соціально-політичного буття виходить тематика децентралізації влади. Актуальність зазначеної сфери суспільних відносин вимагає уточнення змісту ґрунтоутворюючих понять у сфері зміни владної компетенції державних органів, зокрема децентралізації та його розмежування з суміжними поняттями.

Наприклад, в урядовому тлумаченні децентралізація передбачає ство-

рення фінансово незалежних громад, які зможуть самостійно і на належному рівні утримувати дитячі садки і школи, амбулаторії, будинки культури і клуби, дороги, інфраструктуру [1]. Аналогічний зміст у розуміння децентралізації як процесу передачі владних повноважень від центральних органів виконавчої влади до місцевого самоврядування вкладають і вітчизняні експерти у сфері адміністративної реформи [2, с. 42].

Зазначений підхід вже знайшов відповідне закріплення у сучасному

* Науковий керівник – доктор юридичних наук, доцент О.В. Гафурова

законодавстві. Так, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 9 квітня 2015 р. [3] було розширено склад органів державного архітектурно-будівельного контролю за рахунок виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад.

Таким чином, сформувався переважачий підхід уряду та експертів, який вже має своє нормативне закріплення, згідно якого децентралізацією є розширення повноважень органів місцевого самоврядування за рахунок центральних органів виконавчої влади. Однак в юридичній доктрині відсутнє однозначне розуміння децентралізації і суміжних понять та їх співвідношення, що не сприяє уніфікації практики правозастосування.

Мета статті. З'ясувати сучасний зміст децентралізації, особливості його застосування в теорії та законодавстві, а також вибудувати співвідношення з суміжними поняттями.

Результати.

Подібне вищенаведеному розуміння децентралізації міститься й у тлумачній літературі сучасної української мови, в якій децентралізація розкривається як система управління, за якої частина функцій державної влади переходить до місцевих органів самоуправління [4, с. 218; 5, с. 189]. Однак інший тлумачний словник під децентралізацією розуміє розширення прав місцевих державних органів внаслідок передання їм

деяких функцій центральних органів [6, с. 350]. Звідси, навіть на філологічному рівні тлумачення спостерігається кардинальна розбіжність у з'ясуванні змісту децентралізації, адже в першому випадку відбувається розширення компетенції органів місцевого самоврядування, а в іншому – місцевих державних органів.

Не сприяє з'ясуванню цього питання і аналіз відповідної нормативної бази. Наприклад, у п. 239 Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади [7] визначено, що справи формуються в установі, як правило, децентралізовано, тобто в структурних підрозділах. У наявності застосування терміну «децентралізація» до взаємовідносин структурних одиниць саме державної виконавчої влади, а не місцевого самоврядування.

Між тим, відмінність зазначених органів чітко закріплена в чинному законодавстві, передусім на конституційному рівні. Так, у ст. 5 Конституції України закріплюється право українського народу здійснювати владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [8]. Цією нормою закладається початкове розмежування природи вказаних органів, яке далі втілюється по всьому тексту Конституції України, зокрема у статтях 13, 19, 32, 37–40, 42 та ін. Розрізняються безпосередньо й органи місцевої державної влади і місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 118 Конституції України системі органів державної виконавчої влади формують обласні, районні та міські місцеві державні адміністрації, тоді як згідно ст. 140 до органів

місцевого самоврядування віднесено сільські, селищні, міські, районні, обласні ради та їх виконавчі органи. Наведене розмежування закладено і у Закони України «Про місцеві державні адміністрації» [9] та «Про місцеве самоврядування в Україні» [10].

Поряд з децентралізацією в нормативно-правових актах знайшов застосування термін «деконцентрація». Зокрема у розділі 3 Концепції адміністративної реформи в Україні, розробленої Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи і затвердженої відповідним Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 [11], передбачалося з метою поліпшення і спрощення порядку надання певних видів державних послуг делегування повноважень іншим управлінським рівням та секторам (децентралізація і деконцентрація). Іншим нормативним актом одним з основних завдань Мінрегіонбуду визначалося деконцентрацію та децентралізацію повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади (п. 4 постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання Міністерства регіонального розвитку та будівництва» від 16 травня 2007 р. № 750 [12]).

Державна політика щодо реалізації реформування системи державного управління та місцевого самоврядування свого часу передбачала деконцентрацію владних повноважень, перерозподіл повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з додержанням принципів децентралізації та субсидіарності (розд. 4 Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року) [13]. Ще раніше постановою Кабінету Міністрів України від 07.04.2003

р. № 492 було прийнято Програму проведення досліджень з проблем державного управління та місцевого самоврядування на період до 2004 року [14], одним із досягнень якої, за задумом уряду, мало стати створення моделі проведення державної регіональної політики, що базується на принципах деконцентрації і децентралізації. Аналогічно пунктом 3.7. Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Відкритість, дієвість, результативність» [15] з метою удосконалення системи державного управління передбачалося вжиття заходів щодо поетапної деконцентрації та децентралізації повноважень органів виконавчої влади.

Наведені приклади переконливо ілюструють досить широке застосування у сучасному нормативному масиві паралельно з децентралізацією поняття деконцентрації. Водночас серйозним недоліком є відсутність нормативного роз'яснення змісту цих понять, що потребує їх доктринального тлумачення.

У енциклопедичній літературі розрізняють два типи децентралізації: адміністративну (бюрократичну) і демократичну. Децентралізація адміністративна означає розширення компетенції місцевих адміністративних органів, які діють у межах цієї компетенції самостійно і до певної міри незалежно від центральної влади, хоча і призначаються центральним урядом. Цей тип означає по суті не децентралізацію, а деконцентрацію влади. Децентралізація демократична передбачає створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, коли місцеві справи вирішуються не представниками центрального уряду, а особами, обраними населенням [16, с. 168]. На жаль, у наведеній зовні

дуже привабливій типізації децентралізації з її поділом на адміністративну і демократичну та ототожнення адміністративного типу з деконцентрацією існує логічна прогалина. Прийняття цієї пропозиції призводить до структурної диференціації єдиного процесу децентралізації, внаслідок якої з'являються адміністративна децентралізація (тобто «децентралізація-деконцентрація») та демократична децентралізація (або просто «децентралізація»). У разі сприйняття зазначеного підходу розвивається розрив між поняттями децентралізації та деконцентрації з їх наступним ототожненням і об'єднанням під загальною назвою децентралізації, чому є відповідні підтвердження. Наприклад, В.А. Шагіло пов'язує принцип децентралізації із забезпеченням територіально-політичної єдності держави за допомогою законодавчого розмежування предметів повноважень між центральними органами державної влади та органами державної влади регіонального рівня (або органами місцевого самоврядування) [17, с. 43]. У наявності суміщення в єдиному концепті децентралізації двох принципово різних понять деконцентрації і децентралізації. Але тоді втрачають сенс всі вищенаведені норми сучасного законодавства, у яких зазначені поняття розмежовуються.

Виходом з цього становища є розгляд децентралізації та деконцентрації як двох складових одного явища, назву і зміст якого необхідно встановити. Проведений аналіз визначень змістоутворювальних понять «концентрація» [4, с. 350; 5, с. 321; 18, с. 167] і «централізація» [5, с. 650; 6, с. 970; 18, с. 469] дав змогу встановити, що спільним об'єднуючим їх інтерпретаційним концептом є поняття

«зосередження». Загальновідомо, що додавання префіксу «де» (лат. – відміна, скасування) перетворює будь-яку термінологічну одиницю на її антитепод. Таким чином, об'єднуювальним родовим поняттям для «деконцентрації» і «децентралізації» буде «розосередження» або дисипація (від лат. *dissipatio* – розсіювання).

Слід зазначити, що в юридичній літературі існують окремі спроби застосування поняття «розосередження» для позначення процесу переміщення державної влади в пострадянських державах на рівень місцевого самоврядування [19, с. 24]. Але подібне застосування терміну «розосередження» має вигляд випадкового заміщення ним децентралізації, а тому виглядає як частковість, виокремлена із загального контексту значення цього поняття.

Висновки і перспективи.

Таким чином, вибудовується дихотомічна конструкція, у якій об'єднуючим родовим поняттям виступає дисипація (розосередження) влади, а видовими поняттями будуть деконцентрація як розосередження владної компетенції центральної влади на користь місцевих державних органів і децентралізація – на користь органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Гройсман В. Навіщо нам децентралізація? Українська правда. 2015. 22 червня. URL: <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/06/22/7072007/>
2. Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування в Україні. Київ: Інститут стратегічних досліджень «Нова Україна», 2015. 44 с.

3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства від 09.04.2015 р. № 320-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2015. № 28. Ст. 236.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2004. 1440 с.
5. Новий словник іншомовних слів: близько 40 000 слів і словосполучень. Л.І. Шевченко, О.І. Ніка, О.І. Хом'як, А.А. Дем'янюк; За ред. Л.І. Шевченко. Київ: АРІЙ, 2008. 672 с.
6. Словник іншомовних слів: 23 000 слів та термінологічних словосполучень. Уклад. Л.О. Пустовіт та ін. Київ: Довіра, 2000. 1018 с.
7. Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1242. Офіційний вісник України. 2011. № 94. Ст. 343.
8. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141.
9. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20–21. Ст. 190.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1997. № 24. Ст. 170.
11. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. Офіційний вісник України. 1999. № 21. Ст. 943.
12. Деякі питання Міністерства регіонального розвитку та будівництва: постанова Кабінету Міністрів України від 16.05.2007 р. № 750. Офіційний вісник України. 2007. № 39. Ст. 1545. (Втратила чинність на основі постанови Кабінету Міністрів України від 11.01.2012 р. № 3.).
13. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001. Офіційний вісник України. 2006. № 30. Ст. 2132.
14. Про затвердження Програми проведення досліджень з проблем державного управління та місцевого самоврядування на період до 2004 року: постанова Кабінету Міністрів України від 07.04.2003 р. № 492. Офіційний вісник України. 2003. № 15. Ст. 663.
15. Відкритість, дієвість, результативність: Програма діяльності Кабінету Міністрів України від 17.03.2003 р. № п0001120-03. Урядовий кур'єр від 17.09.2003 р. № 173.
16. Горбатенко В.П. Децентралізація. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.: Т. 2: Д–Й. Київ: «Укр. енцикл.», 1999. С. 168–169.
17. Шатіло В.А. Централізація і децентралізація в механізмі державної влади: до постановки проблеми. Адміністративне право і процес. 2015. № 1(11). С. 41–47.
18. Караванський С. Практичний словник синонімів української мови. 3-тє вид., опрацьов. і доповн. Львів: БаК, 2008. 512 с.
19. Побочий І.А. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті реформ в Україні. Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в умовах євроінтеграції: матеріали укр.-польськ. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 15 листоп. 2013 р.). Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2013. С. 24–25.

References

1. Hroisman, V. (2015). Navishcho nam detsentralizatsiia? [Why do we have decentralization?]. *Ukrainska Pravda*. Available at: <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/06/22/7072007>.

2. Detsentralizatsiia vlady ta reforma mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [Decentralization of power and the reform of local self-government in Ukraine] (2015). Kyiv: Instytut stratehichnykh doslidzhen «Nova Ukraina», 44.
3. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo detsentralizatsii povnovazhen u sferi arkhitekturno-budivelnogo kontroliu ta udoskonalennia mistobudivnoho zakonodavstva [About amendments to certain legislative acts of Ukraine on decentralization of authorities in the field of architectural and construction control and on improvement of town-planning legislation] vid 09.04.2015 № 320-VIII (2015). Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR), 28.
4. Busel, V.T. (2004). Velykyi tлумachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy [Great explanatory dictionary of modern Ukrainian language]. Irpin: VTF «Perun», 1440.
5. Shevchenko, L.I. (2008). Novyi slovnyk inshomovnykh sliv [New dictionary of foreign words]: blyzko 40 000 sliv i slovospoluchhen. Kyiv: ARIL, 672.
6. Pustovit, L.O. (2000). Slovnyk inshomovnykh sliv [Dictionary of foreign words]: 23 000 sliv ta terminolohichnykh slovospoluchhen. Kyiv: Dovira, 1018.
7. Pro zatverdzhennia Typovoi instruktсии z dilovodstva u tseentralnykh orhanakh vykonavchoi vlady, Radi ministriv Avtonomnoi Respubliky Krym, mistsevykh orhanakh vykonavchoi vlady [About approval of the typical instruction on clerical work in the central executive bodies, the Council of Ministers of the Autonomous Republic of Crimea, and local executive bodies] (2011): postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 30.11.2011 № 1242. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy, 94, 343.
8. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine] (1996). Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 30, 141.
9. Pro mistsevi derzhavni administratsii [About local state administrations] (1999): Zakon Ukrainy vid 09.04.1999 № 586-XIV. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 20–21, 190.
10. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini [About local self-government in Ukraine] (1997): Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 № 280/97-VR. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 24, 170.
11. Pro zakhody shchodo vprovadzhennia Kontseptsii administratyvnoi reformy v Ukraini [About measures to implement the concept of administrative reform in Ukraine] (1999): Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 22.07.1998 № 810/98. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy, 21, 943.
12. Deiaki pytannia Ministerstva rehionalnoho rozvytku ta budivnytstva [Some issues of the Ministry of regional development and construction] (2007): Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16.05.2007 № 750. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy, 39, 1545.
13. Pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na period do 2015 [About approval of the state strategy for regional development for the period until 2015] (2006): Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21.07.2006 № 1001. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy, 30, 2132.
14. Pro zatverdzhennia Prohramy provedennia doslidzhen z problem derzhavnoho upravlinnia ta mistsevoho samovriaduvannia na period do 2004 [About approval of the program of research on public administration and local government Issues for the period up to 2004] (2003): Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 07.04.2003 № 492. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy, 15, 663.
15. Vidkrytist, diievist, rezultatyvnist [Openness, effectiveness, performance] (2003): Prohrama diialnosti Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17.03.2003 № n0001120-03. Uriadovy kur'ier, 173.
16. Horbatenko, V.P. (1999). Detsentralizatsiia. Yurydychna entsyklopediia [Decentralization. Legal encyclopedia]

- tion. The legal encyclopedia]. Kyiv: «Ukr. entsykl.», 168–169.
17. Shatilo, V.A. (2015). Tsentralizatsiia i detsentralizatsiia v mekhanizmi derzhavnoi vlady: do postanovky problemy [The centralization and decentralization in the mechanism of state power: to the problem.]. *Administratyvne pravo i protses*, 1(11), 41–47.
18. Karavanskyi, S.Y. (2008). *Praktychnyi slovnyk synonimiv ukrainskoi movy* [Practical dictionary of synonyms of the Ukrainian language]. Lviv: BaK, 512.
19. Pobochnyi, I.A. (2013). *Polityko-pravovi zasady detsentralizatsii vlady v konteksti reform v Ukraini* [The political and legal principles of decentralization of power in the context of reforms in Ukraine] (2013). *Pravova derzhava: istoriia, suchasnist ta perspektyvy formuvannia v umovakh yevrointehratsii: materialy*. Dnipropetrovsk: Dniprop. derzh. un-t vnutr. sprav, 24–25.

L.I. Kizyun (2019). Decentralization of the authority and compatible concepts.

Law. Human. Environment, 10(1): 28–34, <https://doi.org/10.31548/law2019.01.004>.

Summary. *It was considered the peculiarities of the formation of the modern content of the notion of decentralization of authority that have developed at the state and social levels of understanding. The essence and content of decentralization were investigated on the basis of the philological interpretation of this term, as well as a meaningful analysis of the cases of its application in the current legislation. The doctrinal classification of types of decentralization, in particular its division into administrative and bureaucratic, was analyzed, peculiarities of their application in the conditions of modern administrative reform in Ukraine are determined. It was concluded that there was a combination of the single conception of decentralization of two fundamentally different concepts of deconcentration and decentralization, which indicates the absence of the generic concept that would be common to them. The provided analysis made it possible to establish that the unifying generic notion for «deconcentration» and «decentralization» is the «dissipation» of authority as the process of distribution of authority.*

Keywords: *decentralization of authority, deconcentration of authority, dissipation of authority, local governmental authorities*
