

5. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: практичний посібник / Бригілевич І.І., Ванько С.І., Загайний В.А., Коліушко І.Б., Курінний О.В., Стоян В.О., Тимошук В.П. / За заг. ред. Тимошука В.П. - К.: СПД Москаленко О.М., 2010. - 440 с.

УДК 342.9

**Бриль К.І.,**

канд. юрид. наук, докторант

Інституту права ім. князя Володимира Великого МАУП

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

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

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

В данной статье на основе анализа позиций ученых выведено авторское понятие «децентрализация». Проанализировано сущность децентрализации как объекта административно-правового обеспечения. Очерчено особенности децентрализации как объекта административно-правового обеспечения.

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

In this paper, by analyzing the positions of scientists deduced authors concept of "decentralization." Analyzed the essence of

decentralization as an object of administrative and legal support. Outlined features of decentralization as an object of administrative and legal support.

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

**Постановка проблеми.** Актуальність дослідження проглядається в контексті недостатнього висвітлення проблем децентралізації як об'єкту адміністративно-правового забезпечення, вказане 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 із 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.

**Аналіз дослідження даної проблеми.** 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 перелічених вчених вніс свій вклад у вивчення проблеми, але їхні праці переважно розкривають загальну характеристику децентралізації в різних галузях права.

**Метою статті** є визначення поняття децентралізації як об'єкта адміністративно-правового забезпечення.

**Виклад основного матеріалу.** На думку В. Андрущенко, 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 [1]. 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 та держави.

Науковцями різних галузей пропонуються схожі за суттю трактування «децентралізації», зокрема Т. М. Безверхнюк вважає, що це перерозподіл повноважень регіонам з метою результативного використання їх внутрішнього потенціалу, а також із врахуванням функцій та повноважень в процесі розмежування між різними рівнями управління [2, с. 11]. М. Л. Братковський розглядає це поняття як процес комплексного напрямку з важливою ланцюговою реакцією змін в державному організмі, а саме, завдяки перерозподілу повноважень та щаблях владної вертикалі [3, с. 110]. Дане визначення не в повній мірі розкриває процес, який має відбуватись при передачі повноважень між рівнями управління. С. В. Демиденко вважає, що децентралізація являє собою принцип політики як світового, так і європейського рівня, що передбачає важливість запровадження управління багаторівневого спрямування для розвитку території [4, с. 106]. Приведене трактування ґрунтується на впровадженні міжнародних принципів управління, але не розкриває питання про делегування повноважень в структурній ієрархії владних органів. Оскільки в запропонованих визначеннях присутня певна однастайність 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 наукових позицій О. Ф. Кобилецької та О. Кукарцева, децентралізація прослідковується як інструмент, що має ефективну спрямованість, націлену на реорганізацію уряду за напрямом послаблення функцій центрального органу в керуванні процесами на місцях та із розширенням функцій цих

організаційних утворень, які матимуть певну самостійність [5; 6, с. 102]. 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 становить 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 [7, с. 17]. Як вважає М.О. Лендєл, під цим поняттям потрібно трактувати вимогу для забезпечення критеріїв політичного значення, а саме: прозорість, відповідальність та результативна діяльність публічних інститутів [8, с. 47]. Враховуючи дані твердження, можна сказати, що децентралізація є досить складним процесом і має проводитись із використанням засобів, які матимуть продуктивний результат в 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, що 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 [9, с. 51]. Цей процес передбачає розширення правових повноважень між адміністративно-територіальними одиницями, що має за мету оптимізацію та підвищення результативності управління справами, що становлять суспільно важливий інтерес на регіональному та місцевому рівні [10]. Варто зазначити, що науковець в 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. Коваленко, структурна суть децентралізації полягає у 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 [11, с. 4]. 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 [12, с. 110]. 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 із врахуванням відносин між суб'єктом та об'єктом управління та проявляється через розподіл повноважень та покладену відповідальність стосовно прийняття управлінських рішень в питаннях внутрішніх та зовнішніх зв'язків системи [13]. Приведене поняття відображає структурний зміст управління та розподіл повноважень в 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 [14]. Систематичне делегування повноважень на всі рівні управління та спосіб організації влади територіального значення, згідно якого держава передає право на прийняття рішень з певних питань в межах структурного розподілу повноважень на рівнях

нижчих, що є відносно незалежними від неї [15]. Отже, дані визначення розкривають зміст процесу децентралізації у взаємодії із реформаційними змінами та передачею 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 напрямок від процесу централізації [16, с. 16]. 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 [17, с. 111]. 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 зазначити, 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'єкту 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 на організаційні процеси у визначеному законодавством напрямі. В процесі формування демократичної соціальної держави адміністративно-правового забезпечення допомагає регламентації відносин, у сфері виконавчої влади для здійснення процесів, що обумовлюють

децентралізацію, а також виконання 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 [18, с. 85]. Таким чином, вказане трактування являє собою структурну конструкцію для надання змістовної суті певному процесу. Як вважає С. Є. Колесніков, поняття «адміністративно-правового забезпечення» розглядається як механізм, здійснюваний державою за допомогою спеціальних методів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона, реалізація та розвиток [19, с. 87]. Отже, забезпечення потрібно розглядати з позиції певних дій, які необхідні для виконання завдань. В цьому випадку трактування здійснюється через досконалий механізм упорядкування суспільних відносин в комплексі із процесами, направленими 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 [20, с. 62-67]. 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 терміну розкриває через адміністративно-правове регулювання, реалізацію юридичних норм і встановлення відповідних правових гарантій [21, с. 84]. Зазначимо, що регулювання адміністративно-правового характеру здійснюється через правові норми, приписи та націлене 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». Тому 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 створенні сприятливих умов для виконання цього завдання на рівні держави, що передбачатиме розосередження державної влади, а саме – розподіл повноважень та відповідальності за її використання структурами локального та регіонального рівня.

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

0. становить певну модель умов, направлену на демократизацію організації в суспільстві, та передачу управлінських функцій на місце;

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

2. 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;

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

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

5. 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 здійснюване державою за допомогою



спеціального механізму упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона, реалізація і розвиток.

#### **Література:**

1. Андрущенко В. Організоване суспільство / В. Андрущенко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.nbu.gov.ua/books/2006/06\\_vaos/07.htm](http://www.nbu.gov.ua/books/2006/06_vaos/07.htm)
2. Безверхнюк Т.М. Система ресурсного забезпечення регіонального управління: концептуальні засади розбудови і механізми функціонування: автореф. дис... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 / Т.М. Безверхнюк ; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2009. – 36 с.
3. Братковський М. Л. Децентралізація публічної влади в Україні: проблеми та перспективи / М. Л. Братковський // Держава та регіони. Сер. Держ. упр.. – 2010. – Вип. 4. – С. 108-111
4. Демиденко С.В. Світовий досвід управління та фінансового планування регіонального розвитку / С.В. Демиденко // Вісн. Дніпропетр. держ. фінансової акад. – 2009. – №2. – С. 106-111.
5. 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).
6. 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. 101- 108.
7. Курмаєв П. Ю. Дослідження зарубіжного досвіду управління соціально-економічним розвитком на регіональному рівні / П. Ю. Курмаєв // Економ. простір. – 2009. – № 25. – С. 16-23.
8. Лендшел М.О. Європеїзація політичного процесу в країнах ЦСЄ як чинник здійснення децентралізаційної реформи / М. О. Лендшел // Наук. зап. НаУКМА. – 2008. – Т. 82: Політ. Науки. – С.44-49.
9. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять здержавного управління / В. Я. Малиновський. – Вид. 2- ге. допов. і виправл.- К.: Центр сприяння інститут. розв. держав. служби.- 2005. – 254 с.
10. Децентралізація як основний інструмент реформування державного управління в країнах Центрально-Східної Європи (на прикладі Словацької республіки та республіки Польща) //

[Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/Ardup/2011\\_2/2-5-20.pdf](http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Ardup/2011_2/2-5-20.pdf).

11. Коваленко А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі / А. Коваленко // Право України. — 1997. — № 2. — С. 3-4.

12. Мельниченко В. І. Переосмислення функцій державного управління у контексті децентралізації публічної влади / В. І. Мельниченко // Укр. соціум. — 2004. — №2. — С. 109-116.

13. 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)

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

15. 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)

16. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / відп. ред. Н. Р. Нижник . — К. : УАДУ. — 1997. — 448 с.

17. Оболенський О. Ю. Державне управління та державна служба: словник — довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. — К. : КНЕУ. — 2005. — 480 с.

18. Чуйко З.Д. Конституційно-правовий механізм забезпечення національної безпеки України / З. Д. Чуйко // Бюлетень Міністерства юстиції України. — № 8. — 2006. — С. 81-89.

19. Колесников Є. Є. Поняття та особливості адміністративно-правового забезпечення захисту прав споживачів / Є. Є. Колесников // Форум права. — 2011. — № 2. — С. 432-438.

20. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. / С. Г. Стеценко. — К.: Атіка, 2008. — 624 с.

21. Іерусалімова І.О. Механіза адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини і громадянина : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. / І.О. Іерусалімова. - К., 2006. - 205 с.