

УДК 342.553

Олександр Іванович Радченко

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри конституційного та міжнародного права

факультету № 4 Харківського національного університету внутрішніх справ

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ І ДЕКОНЦЕНТРАЦІЯ ВЛАДИ: СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ

Ключовим елементом реформування місцевого самоврядування в Україні на теперішній час визнано децентралізацію публічної влади. І хоча в науці конституційного права наразі не сформувалося єдиного розуміння терміну «децентралізація» та його сутності, у загальних рисах її характеризують як процес зменшення змісту, обсягу й переліку владних повноважень, носіями і суб'єктами реалізації яких центральні (загальнодержавні) органи з одночасним пропорційним збільшенням повноважень у відповідній сфері суспільних відносин органів і посадових осіб місцевого самоврядування. У цьому випадку мова йде про так звану інституційну децентралізацію, що передбачає, насамперед, перерозподіл владних повноважень між державними й муніципальними інституціями на користь останніх. Проте, насправді феномен децентралізації більш складний і багатогранний й стосується перерозподілу повноважень не тільки в сфері державного управління, а й в інших сферах, зокрема бюджетно-фінансовій.

Децентралізація як процес, протилежний централізації, передбачає формування нового базису взаємин між центральною владою та владою на місцях. Часто відбувається ототожнення децентралізації лише з процесом вилучення повноважень у органу державної влади й включення його до компетенції органу місцевого самоврядування. При цьому мова йде не тільки про права (а подекуди й не стільки про права), а й про обов'язки. Саме на останніх акцентують свою увагу у переважній більшості випадків політики, що

залучені до розроблення конституційної реформи в Україні. Натомість, на нашу думку, поняття децентралізації є набагато ширшим, має комплексний характер і охоплює не тільки тему повноважень, що передаються на місцевий рівень, але й питання гарантій реалізації цих повноважень, а також відповідальності за їх неналежне здійснення або зловживання ними. По суті юридичним наслідком децентралізації можна вважати набуття суб'єктом децентралізації, якому передаються владні повноваження, нового або оновленого конституційно-правового статусу.

Останнім часом, характеризуючи реформу місцевого самоврядування, поряд із децентралізацією застосовується схожий як за формулюванням, так і за змістом та юридичною природою термін «деконцентрація». Останню можна розглядати у двох площинах: як самостійний процес і як форму реалізації децентралізації. На відміну від децентралізації, яка є платформою для визначення взаємовідносин між різнорівневими суб'єктами конституційно-правових відносин, наприклад урядом і місцевою радою, деконцентрація відображає процес взаємин між однопорядковими органами, наприклад міністерствами. Вона у більшій мірі пов'язана з перерозподілом владних повноважень між вищезазначеними суб'єктами, а отже в межах все ж таки однієї спільноти, наприклад системи органів державної влади або системи органів місцевого самоврядування, а не між ними як у випадку із децентралізацією. Деконцентруючи владні повноваження, держава де-факто не передає їх до іншої підсистеми публічної влади, а лише змінює баланс між їхніми носіями всередині даної системи. Так, саме деконцентрацією доцільно вважати, наприклад, процес передання повноважень з видачі ліцензій суб'єктам господарювання на здійснення певних видів зовнішньоекономічних діяльності від Міністерства фінансів України до Міністерства економічного розвитку та торгівлі України.

Надмірне зосередження значного переліку повноважень в руках одного суб'єкта публічної влади, як засвідчує практика, створює передумови для зниження ефективності його діяльності у перспективі, а подекуди й сприяє

зловживанню наданими занадто великими можливостями. Позбавляючи зайвих або надмірних повноважень один орган влади і передаючи їх до компетенції іншого держава по суті здійснює владний перерозподіл, кінцевою метою якого є збалансування державного механізму, налаштування його на якомога ефективніше функціонування, оперативне вирішення нагальних проблем, мінімізацію ресурсних витрат тощо.

Наразі можемо констатувати наступне: як вітчизняні політичні діячі, так і деякі науковці, даючи власну характеристику процесу реформування місцевого самоврядування в Україні, часто свідомо чи несвідомо підміняють або плутають ці два близькі за юридичною природою поняття. Натомість, на нашу думку, і законодавець, і науковці мають чітко розмежовувати їх. Це дозволить мінімізувати різного роду політичні маніпулювання та інсинуації, зокрема унеможливити ситуації, коли значна частина суспільства перебуватиме в омані, підтримуючи ідею децентралізації публічної влади, натомість отримавши по факту її деконцентрацію. Остання, як зазначалося вище, не передбачає зміни балансу повноважень між центральною владою і владою на місцях, що наразі є ключовим елементом і кінцевою метою реформи місцевого самоврядування в Україні.