

У. Дорош

ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Окреслено теоретичні особливості визначення поняття децентралізації. Проаналізовано основні дефініції та запропоновано власне визначення децентралізації. Проаналізовано передумови та сприятливі умови для централізації і децентралізації. Проаналізовано переваги та недоліки децентралізації влади. Здійснено трактування сутності “децентралізації влади” та її складових, серед яких деконцентрація, делегування та деволюція. Запропоновано складові впровадження децентралізації влади, а саме напрацювання політичної, правової, організаційної та економічної складових.

Ключові слова: деволюція, деконцентрація, делегування, державне управління, децентралізація.

Вибір оптимальної моделі взаємовідносин у системі державної та місцевої влади шляхом розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем забезпечусь раціональну організацію публічної влади. Такий процес збільшення обсягу повноважень і відповідальності нижчих за рівнем органів влади, структурних підрозділів або посадових осіб складає суціль децентралізації.

Актуальність цієї проблеми визначається важливістю реалізації в Україні демократичних реформ. Для налагодження ефективної системи влади в Україні, необхідним є вирішення проблемних питань щодо надмірної централізації повноважень та фінансових ресурсів органів виконавчої влади, конфліктів повноважень та відповідальності між місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування, погіршення якості публічних послуг органів влади на місцях, нерозвиненість органів самоорганізації населення та міжмуніципального співробітництва.

Питанням децентралізації влади присвячували свої праці такі провідні науковці, як: В. Борденюк, Ж. Ведель, І. Грицяк, Р. Колишко, М. Корнієнко, К. Линьов, В. Малиновський, А. Матвієнко, Н. Пігуль, Л. Сус, Ю. Тихомиров та інші. Проте у контексті продовження реформ в Україні зазначене питання не втрачає актуальності, що стало мотивом вибору теми цієї статті, метою якої є з'ясування теоретичних особливостей визначення поняття децентралізації.

Як зазначають сучасні українські науковці Н. Пігуль та О. Люта, демократичні зміни, що відбуваються в Україні, тісно пов'язані з необхідністю реформування системи органів публічної влади та розвитку інститутів громадянського суспільства. Досвід розвитку зарубіжних країн свідчить про те, що оптимізація територіальної організації влади, зміцнення місцевого самоврядування, формування самодостатніх територіальних громад неможливі без проведення децентралізації влади, яка є основою забезпечення високого рівня життя населення, надання якісних послуг на локальному рівні [1].

На сьогодні держава взяла на себе забезпечення прийняття всіх необхідних законів для передачі ресурсів та повноважень на місця. Держава здійснює організаційну та методичну підтримку процесу об'єднання громад, яке відбувається на підставі Закону України “Про добровільне об'єднання громад”. Перший крок – бюджетна

децентралізація – виявився успішним. Отже, завдяки новій бюджетній політиці місцеві громади отримали додаткові фінансові ресурси для розвитку інфраструктури – доріг, освітлення, водопостачання, водовідведення, утилізації побутових відходів тощо. Це свідчить про ефективність і незворотність децентралізації в Україні. Другий крок – децентралізація управління. Вона повинна проводитися на принципах доцільності, справедливості, відповідальності [2].

Існують різні підходи до визначення поняття “децентралізація”, серед яких виділимо такі: самостійність у підходах до управління [3]; передання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади [4]; передача частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим та ослаблення або скасування централізації [5]; процес перерозподілу владних повноважень та обсягів компетенції між центральним та місцевими рівнями [6].

Однак доцільно навести позицію, що “у загальному вигляді суть децентралізації полягає в тому, що функції та повноваження по здійсненню єдиної державної влади, яка первісно належить народові, розподіляється між відповідними органами державної влади, з одного боку, та органами державної влади і органами місцевого самоврядування, з іншого. У першому випадку йдеться про розподіл функцій і повноважень по здійсненню єдиної державної влади насамперед між вищими органами держави, що відображається у принципі поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Такий спосіб децентралізації державної влади, відображаючи принципи взаємовідносин парламенту, глави держави та уряду, охоплюється, як відомо, поняттям форми державного правління” [7].

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови термін “децентралізація” подається як система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; розширення прав низових органів управління [8].

У політології термін “децентралізація” (від лат. de... – префікс, що означає заперечення, і centralis – серединний) – управлінська політична система, покликана здійснювати владно значущі практичні рішення, що географічно чи організаційно перебувають поза межами безпосереднього впливу центральної влади; політичний процес, що передбачає делегування центральним урядом певних повноважень на місцевий рівень з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціонального значення, а також утілення в життя специфічних регіонально-локальних програм [9].

За І. Грицяком, децентралізація державного управління – це діяльність незалежного місцевого самоврядування унаслідок передачі їм повноважень держави, це процес розширення та зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру [10].

Передача повноважень у цьому випадку розглядається не як делегування, а як перетворення державних повноважень на самоуправлінські, що, очевидно, дає можливість розгляду різних видів влади місцевого самоврядування та державної влади. При цьому І. Грицяк зауважує: “Якщо процеси деконцентрації поширюються лише на державну виконавчу владу на місцях, то децентралізаційна діяльність своїм об’єктом має сферу місцевого самоврядування” [11]. І. Грицяк зазначає, що “останніми десятиліттями у країнах світу значно посилюються процеси деконцентрації і

деконцентрації державної влади. Справжня децентралізація передбачає, насамперед, передачу повноважень центральної влади непередставницьким органам місцевої влади (наприклад, генеральним і муніципальним радам у Франції), а представникам центральної виконавчої влади на місцях (префектам)” [12]. Відповідно, децентралізація призначена для створення політичного середовища, де влада для доступу політичних, економічних і соціальних ресурсів розподіляється між центральним урядом і більш низьких рівнях влади.

На думку Ю. Тихомирова, децентралізація, управління – це процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру [13].

Вивчаючи питання децентралізації, Н. Нижник зазначає, що цей процес є особливим способом відтворення централізації та отримує прояв протилежного її боку. Органи загальної влади нижчих щаблів управління отримують можливість самостійно і остаточно приймати рішення, що належать до їх компетенції. Н. Нижник вважає, що децентралізація характерна для сфери державного управління і це явище, зумовлене об’єктивними і суб’єктивними факторами, це певна протилежна сторона централізації, своєрідний засіб відображення централізації. [14].

Г. Одінцева, Г. Мостовий, О. Амосов визначають децентралізацію “як самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, в суттєвому” [15].

О. Оболенський трактує децентралізацію, як передання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем [16].

М. Малиновський визначає децентралізацію, як процес передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування); у широкому розумінні – ослаблення або скасування централізації [17].

Цікавим є підхід М. Корнієнка, який, розрізняючи децентралізацію демократичну та адміністративну, фактично схильється до розуміння її як часткової деволюції державної виконавчої влади [18]. На думку М. Харитончук, децентралізація – це поступове делегування постійно зростаючої частини повноважень регіональним, міським і сільським владним інститутам [19].

К. Линьов децентралізацію інтерпретує як процес передачі відповідальності за планування та реалізацію, розподіл ресурсного забезпечення від центральних органів державної влади до нижчих державних структур та органів місцевого самоврядування влади [20].

А. Матвієнко трактує децентралізацію, як неодноразову передачу владних повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування, та комплексний процес, що включає у себе такі елементи, як питання спроможності органів державної влади передати, а органів місцевого самоврядування – отримати і ефективно розпорядитися владними повноваженнями; визначення обсягу повноважень, який необхідно передавати механізм передачі владних повноважень; механізм взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування; питання адміністративно-територіальної реформи тощо [21].

На нашу думку, децентралізація влади – це передача владних повноважень і відповідальності від суб'єктів управлінського впливу іншим структурним одиницям, наділеним необхідними правами, обов'язками та ресурсами. Відповідно, децентралізація буде відбуватися в кращому випадку, якщо вона підтримує функціонування демократії, належний технічний потенціал місцевого самоврядування і розвиток громадянського суспільства та громадських організацій. Наведемо основні передумови централізації і децентралізації влади (табл. 1).

Таблиця 1

Передумови та сприятливі умови для централізації і децентралізації

№ з/п	Особливості	Централізація	Децентралізація
Передумови для централізації і децентралізації			
1	Функції представницьких установ	Сильна присутність держави	Функціонування демократії є необхідне
2	Потужності	Концентрація потужностей на центральному рівні	Обов'язкові локальні технічні можливості
3	Організації громадянського суспільства	Втручання тільки у формі типу порад на центральному рівні	Організації громадянського суспільства також імплантовані у різні рівні управління
Сприятливі умови			
4	Сприятливі умови	Якщо політика централізації є оправданою в сучасних умовах	Якщо потреби на місцевому рівні відповідних конкретних умов кожної території вимагають диференціації політики
5		Якщо доводиться стикатися з ситуаціями, що вимагають швидкої і скоординованої інтервенції на центральному рівні (у ситуації війни, стихійного лиха)	Якщо місцева мобілізація влади – це вирішальний фактор успіху політики

Одним із аргументів на користь здійснення децентралізаційних реформ є підвищення ефективності діяльності як центральних, так і місцевих органів влади, а також створення сприятливих умов для економічного розвитку. Так, ще у 1956 р. американський дослідник Ч. Тієбут [22] наголошував на тому, що децентралізоване виробництво товарів, робіт і послуг краще відповідає потребам громадян, ніж централізоване планування.

Більшість сучасних науковців, які намагалися обґрунтувати ефективність в економічному контексті децентралізації для розвитку країни, дійшли висновку, що вона позитивно впливає на макроекономічну стабільність держави. Зокрема, С. Іфмаз у 1999 р. запропонував гіпотезу про те, що саме децентралізація має позитивний вплив на підвищення темпів економічного росту у будь-якій державі: федеративній чи унітарній [23]. Однак його гіпотеза не завжди справджується для перехідних країн, у яких вплив децентралізації є майже несуттєвим. Переваги та недоліки децентралізації влади можуть бути описані у контексті таких напрямів. Перевагами є можливість реалізації диференційованої політики, ефекти мобілізації на місцевому рівні: підвищення інтересу, створення партнерських відносин та соціальної єдності, набуття досвіду і створення технічних груп на місцевому рівні; більша гнучкість у прийнятті рішень та управлінні;

можливість прямого фізичного контролю на місцевому рівні на додаток до документального контролю.

Водночас можемо виокремити такі недоліки децентралізування влади, зокрема: автономізація цілей, ризик реалізації одиночних амбіцій, загроза монополістичної позиції держави у окремих сферах, дезінтеграція публічної діяльності, укладення координації державного та місцевого рівнів тощо.

Передача політичної влади в субнаціональні органи управління є проявом процесу політичної децентралізації. Від сільських рад та органів державного управління обираються повноважні субнаціональні органи. Процес адміністративної децентралізації передбачає передачу повноважень приймати рішення щодо використання ресурсів та відповідальності за процесом роботи певних напрямів соціальних служб на місцевому рівні. Процес адміністративної децентралізації не рідко співпадає з соціальною реформою. Можна виділити чотири види адміністративної децентралізації.

Фіскальна децентралізація є найбільш повним та, мабуть, найбільш прозорим видом децентралізації, оскільки напряму пов'язана з бюджетними практиками. Вона означає передачу ресурсів з центру на місця. Умови такої передачі часто обговорюються під час переговорів між центральними та місцевими владами – з урахуванням кількох чинників – взаємозв'язок регіонів, доступність ресурсів та місцеві можливості щодо управління [24].

Всі типи децентралізації є взаємопов'язаними, доповнюють один одного, підсилюють загальну тенденцію. Ефективна децентралізація неможлива без реального самоврядування нижніх рівнів влади і демократії як способу здійснення влади [25].

На думку французьких адміністративів, близьким, але не тотожним за змістом до децентралізації є поняття деконцентрації влади, оскільки деконцентрація – це лише “техніка управління” [26], що означає розподіл виконання функцій держави всередині самої системи органів виконавчої влади, а децентралізація ж, відповідно, передбачає передачу управління справами органам, що володіють певною незалежністю щодо центральної влади. Взаємодію понять “децентралізація” та деконцентрація влади наведено у табл. 2.

Таблиця 2

Трактування сутності “децентралізації влади” та її складових

№ з/п	Суть децентралізації	Види децентралізації	Трактування
1	Децентралізація (decentralization) – передача повноважень щодо прийняття рішень і ресурсів значно ближче до цільової популяції державної політики і всі члени громадянського суспільства в контексті визначення ролі держави	Деконцентрація (deconcentration)	Перенесення деяких адміністративних обов'язків
2		Делегування (delegation)	Призначення деяких завдань нижнього рівня
3		Деволуція (devolution)	Створення незалежного рівня або одиниць

Водочас деволуцією вважається така форма, коли до місцевих органів передається відповідальність та влада, ресурси та джерела доходів, що робить місцеві влади автономними та повністю незалежними. Делегування перерозподіляє владу та відповідальність у місцеві органи управління, до того ж не завжди у ті, що є місцевими підрозділами центральних органів управління. Хоча при цьому й відбувається певне перенесення відповідальності на субнаціональний рівень, але

вертикальна підлеглисть здебільшого зберігається. Деконцентрація означає передачу влади і відповідальності від центрального уряду на інший рівень управління, із збереженням ієрархічного підпорядкування місцевих влад центральній та міністерствам, які децентралізуються. Деконцентрацію можна вважати першим кроком у децентралізації управління [27].

Деконцентрація визначається також, як адміністративна децентралізація, що передбачає створення на місцях спеціальних урядових органів та наділення їх повноваженнями із здійснення виконавчої влади. Її інколи виділяють як форму децентралізації або вид централізації, адже територіальні органи державної влади залишаються підпорядкованими центральним [28].

На практиці деконцентрація означає просто передачу повноважень від вищих органів державної ієрархії до нижчих. Наприклад, французький учений Ж. Ведель визначає деконцентрацію як “організаційний принцип, який полягає в тому, що значні владні повноваження передаються державним службовцям, які представляють центральну владу на місцях, поставленим на чолі різних адміністративних округів, або різних державних служб” [29].

Складовими впровадження децентралізації влади – є напрацювання політичної, правової, організаційної та економічної складових. Межі повноважень місцевих самоврядних органів формуються на правовій основі, формуються положення про процес діяльності виконавчих органів та органів представників. Економічний аспект процесу децентралізації конкретизує законодавча база, основою яких є колективна власність та фінансові ресурси. Напрямок питань у цій сфері вміщає визначення джерел наповнення місцевих бюджетів і сфери їх використання, процесу виокремлення муніципальної власності із загальнодержавної або інші напрями її створення. В оптимальному варіанті ці питання мають бути хоч загально сформульовані в нормативній та правовій базі.

Висновки

Отже, перевагами децентралізації влади є: можливості реалізації диференційованої політики, ефектів мобілізації на місцевому рівні, підвищення інтересу, створення партнерських відносин та соціальної єдності, набуття досвіду і створення технічних груп на місцевому рівні; гнучкість у прийнятті рішень та управлінні, а також прямого фізичного контролю на місцевому рівні. Можливість децентралізації влади здійснюється за моделями, коли деконцентрація доходить до децентралізації, деконцентрація здійснюється поряд із децентралізацією на своєму власному полі влади; деконцентрація і децентралізація одночасно функціонують із різними за об’ємом повноваженнями з кожної сторони.

Перспективи подальших досліджень окресленого кола проблем доцільно зосередити на детальному структурно-функціональному аналізі політичної, правової, організаційної та економічної складових децентралізації влади.

Список використаної літератури

1. Пігуль Н. Г. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ // Глобальні та національні проблеми економіки. 2016. № 9. С. 684—688.
2. Сус Л. Проведення децентралізаційних реформ: уроки для України // Фінансові інструменти регіонального розвитку : матер. Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. (28 жовтня 2016 р.). Житомир : ЖНАЕУ, 2016. С. 20—23.

3. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у таблицях і схемах / Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов [та ін.]; за заг. ред. проф. Г. С. Одінцової. Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. С. 112.
4. Державне управління та державна служба : словн.-довід. / уклад. О. Ю. Оболенський. К. : КНЕУ, 2005. С. 111.
5. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. 2-ге вид., доповн. і виправл. К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. С. 51.
6. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку // Вісник КНУ. 2003. Вип. 27. С. 201.
7. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) // Право України. 2005. № 1. С. 21.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К. ; Ірпінь : Перун, 2001. С. 218.
9. Децентралізація // Короткий словник політологічних термінів. URL : politics.ellib.org.ua.
10. Грицяк І. А. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. К. : Вид-во УАДУ, 1997. С. 55.
11. Там само. С. 58.
12. Там само. 487 с.
13. Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник. М. : Изд-во БЕК, 1995. — С. 82.
14. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / кол. авт. ; відпов. ред. Н. Р. Нижник. К. : Вид-во УАДУ при Президентові України, 1997. С. 16.
15. Державне управління і менеджмент... С. 112.
16. Державне управління та державна служба... С. 111.
17. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління... С. 51.
18. Корнієнко М. Місцеве самоврядування та “урядова вертикаль” // Місцеве самоврядування. 1997. № 3/4 (5). С. 37—43.
19. Харитончук М. В. Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.04 “Політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку”. К., 2000. С. 16.
20. Линьов К. О. Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління”. К., 2001. С. 17.
21. Матвієнко А. С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. К., 2010. С. 3.
22. Tiebout C. M. A pure theory of local expenditures // Journal of political Economy. 1956. Vol. 64. P. 416—424.
23. Yifmaz S. The Impact of Fiscal Decentralization on Macroeconomic Performance // National Tax Association Proceedings of the Ninety-second annual conference, Atlanta, Georgia, 1999. Atlanta, 1999. P. 251—260.
24. Децентралізація: світовий огляд. Важливий крок на шляху до кращого управління та людського розвитку. URL : www.undp.org.

25. Трофимова И. Н. Трансформация отношений центральной и местной власти в процессе децентрализации управления (опит европейских стран). URL : http://ars-administrandi.com/article/Trofimova_2011_2.pdf.

26. Ведель Ж. Структура и функции местных коллективов во Франции // Российско-французская серия. Информационные и учебные материалы. 1993. № 14. С. 7.

27. Децентралізація: світовий огляд...

28. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування : навч. посіб. для посадовц. місцев. та регіон. орг. влади та фах. з розв. місц. самовряд. К. : ПРООН/МПВСР. 2007. С. 7, 8.

29. Ведель Ж. Структура и функции местных коллективов во Франции... С. 7.

Стаття надійшла до редакції 27.09.2017

Схвалена до друку редколегією 18.10.2017

U. Dorosh

DEFINING THE CONCEPT OF DECENTRALIZATION OF POWER

Abstract. The article clarifies theoretical peculiarities of the definition of the concept of decentralization. The main definitions are analyzed and the actual definition of decentralization is suggested. The preconditions and favorable conditions for centralization and decentralization are analyzed. The advantages and disadvantages of decentralization of power are studied. The interpretation of the essence of “decentralization of power” and its constituents, including deconcentration, delegation and evolution, is carried out. The components of the implementation of decentralization of power are given, namely, the development of political, legal, organizational and economic components.

Key words: devolution, deconcentration, delegation, public administration, decentralization.