

К. І. Чабанова

аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
старший викладач кафедри правознавства
Одеського національного політехнічного університету

ПОНЯТТЯ ДЕВОЛЮЦІЇ В ПРОЦЕСІ РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ РІВНЯМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

У статті досліджується процес розподілу влади і повноважень між різними рівнями влади. Зокрема, розглядається механізм деволюції як форми децентралізації влади. Також визначаються особливості впровадження деволюції у практику публічного адміністрування на місцевому рівні.

Ключові слова: *деволюція, децентралізація, централізація, делегування повноважень, деконцентрація, місцеве самоврядування, належне врядування, підзвітність влади, прозорість влади (транспарентність), регіоналізм.*

Постановка проблеми. Невід'ємною складовою процесу інтеграції України у європейський простір є адаптація законодавства України до законодавства ЄС. Це означає наближення нашої правової системи до стандартів, принципів та правил, заснованих на фундаментальних цінностях свободи, демократії, верховенства права та поваги до прав і свобод людини, на яких і сформований європейський адміністративний простір.

Сучасна система державного управління в Україні не відповідає потребам нашої країни, її європейському вибору, а також європейським стандартам належного врядування – ефективності, відкритості, підзвітності та прозорості влади. Її недоліки призводять до гальмування розвитку країни та її низького рівня конкурентоспроможності у світі.

Угода Україна – ЄС (політичну частину було підписано 21 березня 2014 р., а економічну – 27 червня 2014 р.) відкриває нам шлях для прогресивних перетворень. Документ стає дороговказом суспільно-важливих реформ, забезпечуючи незворотність європейської інтеграції України, підтверджуючи остаточний вибір на користь європейської моделі суспільного та економічного розвитку. Урядом вживаються активні заходи щодо розвитку та модернізації державного управління і місцевого самоврядування. Так, 1 квітня 2014 р. урядом України було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування і те-

риторіальної організації влади в Україні [9], а 24 червня 2016 р. – Стратегію реформування державного управління на 2016–2020 рр. [10].

Помітною глобальною і європейською тенденцією розвитку сучасного світу є дедалі зростаюча роль регіонів. Розвиток держави неможливий без розвитку регіонів. Розуміючи важливість цієї проблеми, на сучасному етапі розвитку всіх гілок влади постає питання про необхідність удосконалення теорії та практики сучасного державотворення, зумовленого трансформаціями у політичній системі суспільства, проведенням адміністративно-територіальних, регіональних реформ, впровадженням конструктивного соціального партнерства між центром і територіями [1, с. 3].

Реалізація положень Угоди про асоціацію виконує два важливі завдання. По-перше, впроваджується нове розуміння регіональної політики як політики розвитку, стимулювання економічної та інвестиційної діяльності, заохочення інновацій та створення нових робочих місць. По-друге, вона створює механізми і можливості співпраці між українськими громадами та їхніми партнерами в Європі, що надає можливості фінансування реалізації важливих місцевих проектів, вивчення і використання досвіду на місцевому рівні. Власне, ці процеси опосередковано сприяють формуванню основи для виконання інших напрямків Угоди. Чим більше будуть спроможними територіальні громади, тим стабільнішою буде соціально-е-

кономічна ситуація у регіонах, тим привабливішими вони будуть для інвесторів [2, с. 5].

Процес зростаючої ролі регіонів є результатом процесу децентралізації влади. Огляд літератури свідчить про те, що не існує універсально визначеного поняття децентралізації, хоча багато уваги присвячено дослідженню різних форм її застосування (деконцентрації, делегуванню та деволюції). Форма децентралізації визначає спосіб імплементації децентралізації залежно від того, яку мету ми ставимо перед собою. Організаційні механізми взаємодії між центральними і місцевими органами виконавчої влади в Україні характеризуються внутрішньою суперечливістю через неадекватний розподіл функцій і повноважень між органами влади, недосконале визначення їх змісту, бюрократизацію та складні міжбюджетні відносини. Забезпечення оптимальної взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є одним із пріоритетних напрямів поліпшення територіальної організації влади в Україні, а децентралізація влади – одним із першочергових напрямів державної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У зв'язку з проведенням адміністративно-територіальної реформи в Україні вивченню теоретичних і практичних аспектів децентралізації влади приділяють увагу багато вітчизняних учених, серед них: А. Пухтецька, Б. Данілішин, Н. Нижник, І. Грицьак, М. Іжа, Н. Камінська, В. Гройсман, Н. Плахотнюк, А. Євтушенко та інші. Серед західних науковців, які досліджують процес децентралізації влади, слід виокремити праці Дж. Коена, С. Петерсона, Дж. Менора, В. Роккана. Спеціалістом із досліджень регіоналізації та, зокрема, деволюції влади є М. Кітінг та А. Тренч. Також визначення процесу децентралізації влади знайшло відображення у низці спеціальних досліджень, проведених за підтримки ЄС, ООН, РЄ, групи SIGMA тощо. Незважаючи на значну кількість наукових праць, це питання потребує подальшого вивчення.

Метою статті є визначення поняття деволюції як форми децентралізації у системі розподілу повноважень між рівнями публічної влади.

Виклад основного матеріалу. Найбільш змістовне, на нашу думку, визначення терміну децентралізації надано авторами робочого звіту Програми розвитку ООН та уряду Німеччини щодо ролі Програми розвитку ООН у проце-

сах децентралізації та місцевого врядування: «*Децентралізація* означає реструктуризацію та реорганізацію влади таким чином, щоб існувала система спільної відповідальності між інститутами управління на центральному, регіональному та місцевому рівнях згідно з принципом субсидіарності, що підвищить якість та ефективність системи управління через надання більших повноважень субнаціональним рівням».

Автори звіту також акцентують увагу на тому, що в процесі децентралізації акценти робляться на перевизначенні структур, процедур та практик управління для того, щоб наблизити їх до громадянина. У цьому контексті важливою є сенсифікація суспільства та підвищена обізнаність населення щодо витрат та переваг, особливо для прямих зацікавлених сторін як на центральному, так і місцевому рівнях. Відношення до процесу децентралізації лише як до передачі влади з центру на місце є доволі спрощеним та навіть помилковим. Реальний досвід країн, які стали на шлях децентралізації, свідчить про те, що зміцнення місцевого рівня влади неминуче призводить до зміцнення й центральної влади. Такі важливі аспекти децентралізованого врядування, як конституційна основа інституційних принципів публічного адміністрування, інституційне забезпечення прозорості влади, впровадження механізмів підзвітності та спільної відповідальності між різними рівнями влади та громадськістю, передача фіскальних повноважень та створення спеціальних інструментів для забезпечення національної спроможності вирішувати проблему регіональної нерівності, є ключовими елементами національної політики щодо децентралізації [3, с. 6]. Слушним видається зауваження Д. Рондінеллі, що централізація і децентралізація є двома кінцями одного континууму [4].

На думку багатьох науковців, децентралізація має три основні типи – політична, адміністративна і фіскальна, а також три форми – *деконцентрація*, *делегування* та *деволюція*. Невдача розрізнити ці форми є однією із причин невизначеності та плутанини у термінології децентралізації. Важливо мати на увазі, що кожна з форм впливає одна на одну. Аналітичні форми є корисними, оскільки вони визначають перспективу розвитку, але чітко визначити їх межі важко, адже вплив кожної буде різним залежно від середина.

Деконцентрації дають різні визначення. «Деконцентрація – це незначна передача повноважень. Вона включає передачу повноважень для прийняття рішень щодо специфічних питань, фінансових чи управлінських функцій на різні рівні влади під юрисдикцією центральної влади у горизонтальній адміністративній системі» [3, с. 7].

Р. Залтман під деконцентрацією розуміє «передачу влади та повноважень від меншої до більшої кількості адміністративних органів у межах формальної адміністративної структури (за вертикальної деконцентрації – від центральної влади до місцевої) або від центрального управління до інших неуправлінських структур (горизонтальна децентралізація)» [5, с. 9].

А. Пухтецька зазначає, що інституційне застосування принципу деконцентрації виявляється у діяльності адміністративних органів, підпорядкованих центральному керівному урядовому органу, – регіональних органів, префектів, локальних органів, тобто будь-яких адміністративних органів, утворених у межах адміністративно-територіальної одиниці відповідно до закону. Технічно застосування принципу деконцентрації у вертикальних управлінських відносинах означає техніку передачі управлінського впливу (вказівок, рішень) із центру; деконцентровані адміністративні органи зобов'язані підпорядковуватись і виконувати передані центральним керівним урядовим органом рішення, інструкції, вказівки [6].

Деконцентрацію, на нашу думку, можна вважати найслабшою формою децентралізації і віднести до адміністративного типу децентралізації.

Делегуванням визначають передачу державних повноважень щодо прийняття рішень, адміністративних повноважень та відповідальності за чітко визначені завдання до інституцій та організацій, які перебувають під непрямым державним контролем або є напівнезалежними. Ці організації є напівдержавними, позавідомчими державними органами, квазі-неурядовими організаціями. Вони включають також державні корпорації та агентства регіонального розвитку. Цю категорію використовують і для передачі функцій до приватного сектору чи волонтерських організацій шляхом маркетингу, приватизації або договорів підряду [7, с. 4]. Під час делегування організації та інституції не повністю перебу-

вають під державним контролем, але є юридично підзвітними йому.

Яке ж місце займає *деволюція* у структурі державно-управлінських явищ?

Якщо розпочати з походження концепту, то *деволюція* – це британський термін, який був введений у XIX столітті для позначення проблеми, що є характерною (але не виключно) для Британії. А саме – як врегулювати національну різноманітність (відмінність між регіонами) і забезпечити територіальну автономію зі збереженням унітарності держави. Виходом було створення органів самоуправління у регіонах (Акт про Шотландію 1998 р., Акт про Північну Ірландію 1998 р. та Акт про уряд Уельсу 1998 р.) зі збереженням суверенітету Вестмінстера. Британський парламент має право зміни регулювання регіонами в односторонньому порядку та навіть право їх ліквідації. Це є головною відмінністю *деволюції* від федералізму, в якому є конституційні обмеження на обох рівнях влади, і центр не може змінити систему без згоди складових частин.

Деволюція – це механізм регулювання автономними територіями в межах унітарної держави. *Деволюція* не є окремою формою державного устрою, але вона є складовою як унітарних, так і федеративних держав. У деяких країнах вона є симетричною, всі складові частини управляються однаково, а в деяких – території (області, регіони) мають особливий статус. Асиметрична *деволюція* найчастіше має місце в унітарних державах, де необхідно задовольнити вимоги якоїсь частини країни, але зберегти єдність усієї держави (наприклад, управління Корсикою у Франції, спеціальний статус окремих італійських регіонів) [8, с. 123].

Одна з найвідоміших фраз про *деволюцію* – це цитата Р. Девіса, державного секретаря Уельсу: «*Деволюція* – це процес, а не подія». І справді, формальна поява нових інститутів влади ще нічого не означає. Тільки тоді, коли ці інститути починають напрацьовувати нові форми політики, з'являються риси нової політичної поведінки, ми можемо говорити про «*деволюцію* у процесі».

Категорія «*деволюція: місцеве самоврядування*» є ідеальним типом децентралізованого врядування, якому жодне місцеве самоврядування ніколи повністю не буде відповідати, навіть у західних ліберальних демократіях, але яка може бути корисною моделлю для оціню-

вання та компаративного аналізу між країнами. Загальними характеристиками деволюції є:

– політична влада на місцевому рівні є демократично представницькою та автономною, має високий рівень легітимності, уповноважена надавати значний спектр послуг;

– місцева влада має юридично визначені чіткі кордони, в межах яких вона здійснює свою владу та виконує свої функції;

– місцева влада має статус юридичної особи з правом подавати позов, вступати в договірні відносини, відкривати банківські рахунки та наймати робітників, мати доступ до фондів та право контролю над власним бюджетом і рахунками, право збирати податки, можливість законодавчої ініціативи;

– розвиненість механізмів підзвітності та транспарентності влади; влада є підзвітною за принципом «згори – донизу» безпосередньо перед своїм електоратом;

– відносини між центральним та місцевими рівнями влади є взаємовигідними та скоординованими [3, с. 15].

Ці характеристики є ключовими для ефективного надання послуг і демократичного управління.

Висновки і пропозиції. Таким чином, деволюція є найсильнішою формою децентралізації влади і невід’ємною частиною демократизації суспільства – права населення самостійно визначати власну форму управління, представництва, політики та послуг. Деволюцію можна віднести до політичної (або демократичної) децентралізації, адже за своєю суттю вона поєднує як виборність органів влади, так і їх багатофункціональність. Такі виборні органи мають функцію планування і розвитку територій, беруть на себе повноваження щодо надання освітніх, соціальних послуг, а також послуг щодо благоустрою. Вони можуть узяти на себе ще більшу політичну роль у сфері формування місцевих поглядів стосовно національних питань інновацій у державній політиці. Виборний статус, широкий спектр функціонування та загальна роль представлення своєї території дозволяє регіону стати окремою політичною ареною. Регіони отримують головну роль медіаторів між центральною владою та місцевим

самоврядуванням, між державою та громадянським суспільством.

Список використаної літератури:

1. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : [наук. доп.] / [редкол. : Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, В.В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.
2. Черніков Д. Регіональна політика та Угода про асоціацію між Україною та ЄС / Д. Черніков, Р. Хорольський, О. Синьокий ; за ред. ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив». – К., 2014 – 31 с.
3. Joint UNDP-Government of Germany Evaluation of the UNDP Role in Decentralisation and Local Governance. – 1999. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF.
4. Dennis A. Rondinelli. Decentralisation in Developing countries // World bank staff working papers. – 1983. – No. 581. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://documents.worldbank.org/curated/en/868391468740679709/pdf/multi0page.pdf>
5. Richard B. Saltman. Decentralisation in Health Care / В. Richard [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/98275/E89891.pdf.
6. Пухтецька А.А. Характеристика принципу децентрації та його значення для організації публічної адміністрації / А.А. Пухтецька. – ВПЦ «Київський університет», 2015. – 10 с.
7. R.A.W. Rhodes. Decentralizing the civil service: from unitary state to differentiated polity in the United Kingdom. – 2003. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/CIVIL%20SERVICE%20Decentralizing%20the%20civil%20service%20from%20unitary%20state%20to%20differentiated%20polity%20in%20the.pdf.
8. Keating M. Devolution as a concept. / M. Keating // The Oxford Handbook of British Politics. – Oxford – New York, 2009.
9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
10. Деякі питання реформування державного управління України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.

Чабанова Е. И. Понятие деволюции в процессе распределения полномочий между уровнями публичной власти

В статье исследуется процесс распределения власти и полномочий между разными видами власти. В частности, рассматривается механизм деволюции как формы децентрализации власти. Также определяются особенности внедрения деволюции в практику публичного администрирования на местном уровне.

Ключевые слова: деволюция, децентрализация, централизация, делегирование полномочий, деконцентрация, местное самоуправление, эффективное управление, прозрачность власти, регионализм.

Chabanova K. I. Defining the concept of devolution in the process of distribution of powers between the levels of public power

The article examines the process of distribution of powers between different levels of public power. In particular, it introduces the mechanism of devolution as a form of decentralization. The article also defines the features of devolution implementation in public administration practices at the local level.

Key words: devolution, decentralization, centralization, delegation of powers, deconcentration, local government, good governance, transparency, regionalism.