

УДК 347.73:352

В. Роман

ПОНЯТТЯ, ПЕРЕВАГИ ТА ХАРАКТЕРИСТИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Наведено трактування сутності децентралізації влади. Окреслено основні переваги та недоліки процесу децентралізації у системі державного управління. Наведено типологію та характеристики децентралізації влади.

Ключові слова: влада, децентралізація, типологія, підходи, самоврядування.

У сучасних умовах господарювання, важливих аспектів набувають питання децентралізації влади, зокрема у контексті пошуку способів визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається із рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня. Таке розмежування дасть можливість прийняття рішень на місцях, зміцнення управлінської, економічної та фінансової бази місцевого самоврядування.

Проблемними питаннями децентралізації та деконцентрації влади займалися такі вітчизняні науковці теоретики та практики: В. Авер'янов [1], М. Воронов [2], І. Грицяк [3], А. Магвієнко [4], Н. Нижник [5], В. Скрипничук [6], Ю. Тихомиров [7] та інші.

Незважаючи на це, проблематика децентралізації як одного із засобів підвищення ефективності функціонування публічної влади вже впродовж тривалого періоду часу перебуває у полі зору вітчизняних науковців та експертів. Це зумовлено, зокрема, успішною реалізацією засади децентралізації у практиці більшості держав Європейського Союзу. Тому для України, в якій ще не завершено процес реформування державних інститутів, надзвичайно важливим є ознайомлення із кращими прикладами впровадження децентралізації у зарубіжних державах

Відповідно, цілями статті окреслено аналіз сутності, переваг та основних характерних ознак децентралізації влади в сучасних умовах розвитку.

Децентралізація є доволі складним поняттям, яке можна розкривати через його вплив на: адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів. Проблематика децентралізації як одного із засобів підвищення ефективності функціонування публічної влади вже впродовж тривалого періоду часу перебуває в полі зору вітчизняних науковців та експертів. Це зумовлено, зокрема, успішною реалізацією засади децентралізації у практиці більшості держав Європейського Союзу. Децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня [8].

Система взаємовідносин органів місцевого самоврядування та органів державної влади пов'язана з деконцентрацією і децентралізацією. На ефективність функціонування місцевої системи управління впливає зв'язок децентралізації та деконцентрації влади, співвідношення функцій та компетенції органів влади, їх розподіл за функціональними та галузевими принципами [9].

Аналіз понять “децентралізація” та “деконцентрація” дає змогу використовувати їх у різних значеннях. І. Грицяк зазначає, що “останніми десятиліттями у країнах світу

значно посилюються процеси деконцентрації і децентрації державної влади. Справжня децентралізація передбачає насамперед передачу повноважень центральній владі непередставницьким органам місцевої влади (наприклад, генеральним і муніципальним радам у Франції), а представникам центральній виконавчій владі на місцях (префектам)” [10].

На думку французьких адміністративістів близьким, але не тотожним за змістом до децентралізації є поняття деконцентрації влади, оскільки деконцентрація це лише “техніка управління” [11], 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 стосовно до центральній владі.

Що стосується розуміння змісту поняття децентралізації у роботах вітчизняних дослідників, то єдності поглядів не прослідковується [12].

Децентралізація призначена для створення політичного середовища, в якій влада для доступу політичних, економічних і соціальних ресурсів розподіляється між центральним урядом і більш низьких рівнях влади.

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].

Основними перевагами децентралізації влади можемо виокремити: спрощену структуру управління на місцях, налагодження тіснішого зв’язку із громадянським суспільством, підвищення прозорості прийняття управлінських рішень, стимулювання прийняття рішень на основі реорданації, підвищення ступеня відповідальності перед територіальною громадою. Переваги децентралізації влади наведемо на рис. 1.

Основними недоліками децентралізації влади можемо виокремити такі: ризики неузгодженості напрямів розвитку окремих територіальних одиниць та стратегічних цілей, ускладнення координації між рівнями управління (рис. 2).

Однак потрібно 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” [14].

А. Коваленко вважає, що сутність децентралізації полягає в тому, що “політико-правові елементи взаємовідносин громади і держави утворюють особливий правовий режим, що надає місцевим органам самостійність і ієрархічну незалежність від органів як державного управління, так і самоврядування” [15].

Зарубіжні дослідники звертають увагу на специфічність розуміння на пострадянському просторі сутності децентралізації [16]. У вітчизняній літературі вона подається як перерозподіл повноважень між центром та регіонами на користь останніх [17], делегування і субделегування функцій і повноважень регіонами [18] тощо. Створення місцевих держадміністрацій також розглядається як складова децентралізації [19].

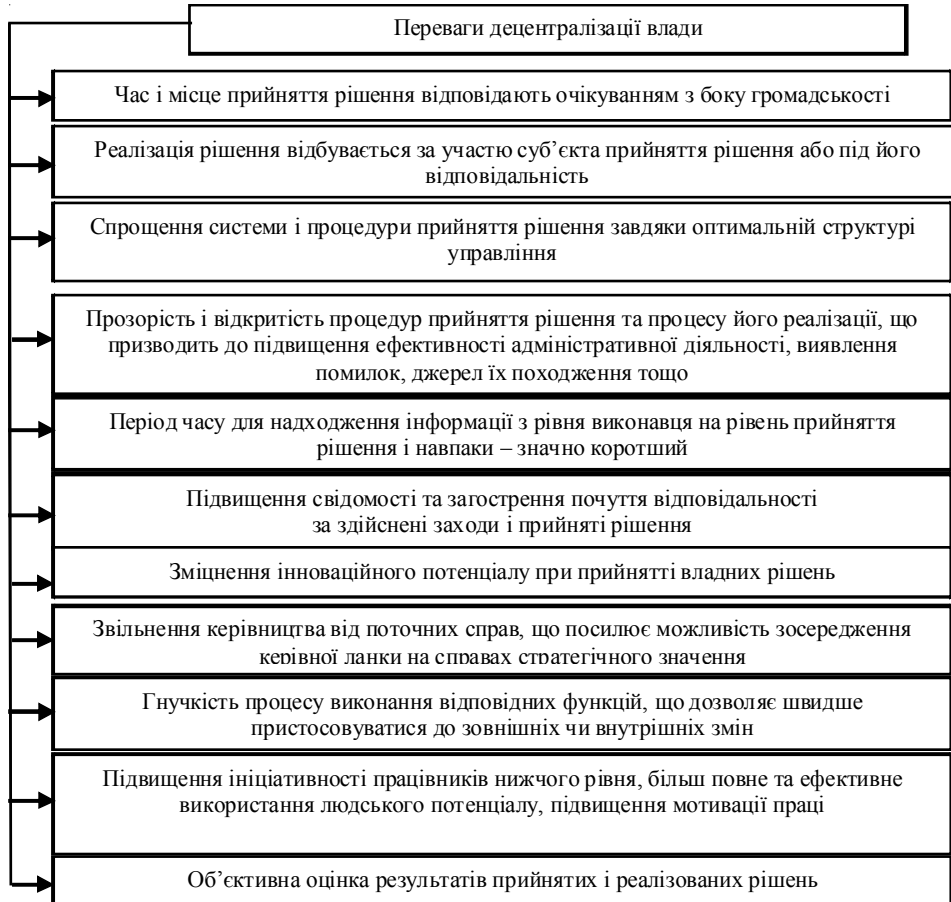


Рис. 1. Переваги децентралізації влади [20]

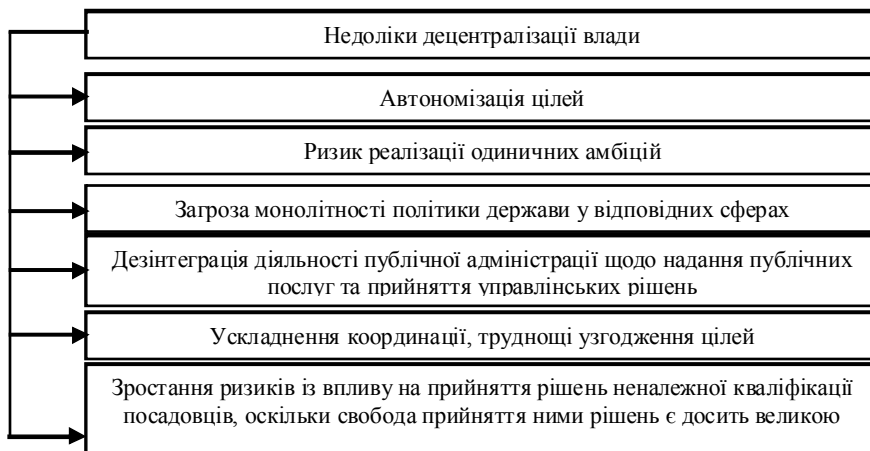


Рис. 2. Недоліки децентралізації влади [21]

Децентралізація – не одноразова передача владних повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування, а комплексний процес, що вміщує у собі такі елементи, як питання спроможності органів державної влади передати, а органів місцевого самоврядування – отримати і ефективно розпорядитися владними повноваженнями; визначення обсягу повноважень, що необхідно передавати; механізм передачі владних повноважень; механізм взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування; питання адміністративно-територіальної реформи тощо [22].

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 [23].

Існують безліч підходів щодо визначення поняття “децентралізація”, серед яких:

– самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, суттєвому [24];

– 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 [25];

– 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 [26].

“Децентралізація”, на відміну від деконцентрації, полягає у передачі владних повноважень не представникам центральної влади, а органам, які не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні центральній владі і які, як правило, обираються зацікавленими громадянами. Таким чином при децентралізації відбувається відчуження повноважень держави як юридичної особи публічного права на користь іншої юридичної особи публічного права – територіальної громади, що саме і характеризує зміст місцевого самоврядування [27].

Якщо наводити типологію децентралізації влади, то децентралізацію розподіляємо на адміністративну (формалізований тип децентралізації, при якому зберігається реальна підпорядкованість центральним органам влади); політичну (децентралізація органів влади та управління, прийняття управлінських рішень); бюджетну (децентралізація фінансових та матеріальних ресурсів, що є основою економічної незалежності окремих територій); ринкову (розподіл окремих функцій аналізу та управління на державні та приватні структури) (рис. 3).

Всі типи децентралізації представляються взаємопов’язаними, доповнюють один одного, підсилюють загальну тенденцію. Ефективна децентралізація неможлива без реального самоврядування нижніх рівнів влади і демократії як способу здійснення влади [28].

Децентралізація є специфічним методом управління, який є важливим для місцевої демократії та розвитку самоврядування. У вітчизняній літературі її розглядають як перерозподіл повноважень між центром та регіонами на користь останніх, делегування і субделегування функцій і повноважень регіонам тощо. На думку дослідників, децентралізація є характерним явищем для сфери державного управління, яке обумовлене об’єктивними і суб’єктивними факторами, і передусім через розподіл функцій між центральними інстанціями і місцевим самоврядуванням [29].



Рис. 3. Типи та характеристика децентралізації

Так, формування місцевих державних адміністрацій розглядають як складову децентралізації, тоді як місцеве самоврядування визначають як прояв деконцентрації. Процес децентралізації державних функцій складається з таких компонентів, як деконцентрації та деволюції. Деволюція – це надання прав органам самоврядування приймати рішення і здійснювати самостійну фінансову та управлінську діяльність, якщо не передбачено реалізації єдиної державної політики. Тобто органи місцевого самоврядування за законодавством набувають незалежного статусу. Деконцентрація – це 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.

Висновки

Отже, у сучасних умовах господарювання можна визначити децентралізацію через призму передачі владних повноважень від органів державної влади територіальним органам, які безпосередньо вирішують питання місцевого значення, здійснюють свою діяльність публічно у тісному зв'язку із громадянським суспільством та несуть політичну відповідальність.

Перспективними у подальшому – є напрацювання ефективних моделей децентралізації влади, способів надання самостійності територіальним органам та підвищення ступеня їх підзвітності перед територіальними громадами.

Література

1. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Факт, 2003. — С. 7; 91; 119.
2. Воронов М. П. Децентралізація влади як основа взаємовідносин державних виконавчих органів і місцевого самоврядування / М. П. Воронов, В. М. Скрипничук //

Державне будівництво та місцеве самоврядування [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 1. — Х. : Право, 2001. — С. 34.

3. Грицяк І. А. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація [Текст] / І. А. Грицяк. — К. : Вид-во УАДУ, 1997. — 487 с.

4. Матвієнко А. С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні [Текст] : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. к. політ. н.: спец. 23.00.02 / А. С. Матвієнко ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К. : [б. в.], 2010. — 23 с.

5. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація [Текст] : монографія / кол. авт. ; відпов. ред. Н. Р. Нижник. — К. : Вид-во УАДУ при Президентові України, 1997. — С. 93.

6. Воронов М. П. Децентралізація влади як основа взаємовідносин державних виконавчих органів і місцевого самоврядування... — С. 34.

7. Тихомиров Ю. А. Публичное право [Текст] : учебник / Ю. А. Тихомиров. — М. : Изд-во БЕК, 1995. — С. 168.

8. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України [Текст] / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. — К. : Москаленко О. М., 2012. — 212 с.

9. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) / В. Борденюк // Право України [Текст]. — 2005. — № 1. — С. 21—25.

10. Грицяк І. А. Державне управління в Україні... — 487 с.

11. Ведель Ж. Административное право Франции [Текст] / Ж. Ведель. — М. : Прогрес, 1973. — 512 с.

12. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Факт, 2003. — 384 с.

13. Тихомиров Ю. А. Публичное право... — 496 с.

14. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування... — С. 21—25.

15. Коваленко А. Місьцеве самоврядування: природа, ознаки, межі / А. Коваленко // Право України [Текст]. — 1997. — № 2. — С. 3—5.

16. Попа В. Реформи местного самоуправления в странах бывшего Советского Союза: между надеждой и переменами / В. Попа, И. Мунтяну // Разработка новых правил игры в старых условиях: Органы местного самоуправления в Восточной Европе, на Кавказе и в Средней Азии [Текст] / под. ред. И. Мунтяну и В. Попа. — Будапешт : Институт открытого общества, 2001. — С. 27.

17. Воронов М. П. Децентралізація влади як основа взаємовідносин державних виконавчих органів і місцевого самоврядування... — С. 34.

18. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація... — С. 93.

19. Батанов О. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади / О. Батанов // Право України [Текст]. — 1999. — № 5. — С. 25.

20. Knosala E. Organizacja Administracji Publicznej: studium z nauki administracji i prawa administracyjnego [Текст] / E. Knosala. — Warszawa : [b. v.], 2004. — S. 10.

21. Knosala E. Organizacja Administracji Publicznej... — S. 10.

22. Матвієнко А. С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к. політ. н.: спец. 23.00.02 / А. С. Матвієнко ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К. : [б. в.], 2010. — 23 с.

23. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Текст] / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К. ; Ірпінь ; Перун, 2001. — 1440 с.

24. Державне управління і менеджмент [Текст] : навч. посіб. у таблицях і схемах / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов [та ін.] ; за заг. ред. проф. Г. С. Одінцової. — Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. — 492 с.

25. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України... — 212 с.

26. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління [Текст] / В. Я. Малиновський. — 2-ге вид., доповн. і виправл. — К. : Центр сприяння інституту розвитку держ. служби, 2005. — 254 с.

27. Участь громадян у здійсненні місцевого самоврядування [Текст] : навч. посіб. / В. В. Кравченко, В. С. Лісовик, А. С. Матвієнко [та ін.]. — К. : Атіка, 2004. — 264 с.

28. Трофимова И. Н. Трансформация отношений центральной и местной власти в процессе децентрализации управления (опит европейских стран) [Электронный ресурс] / И. Н. Трофимова. — Режим доступа : http://ars-administrandi.com/article/Trofimova_2011_2.pdf.

29. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування [Текст] : навч. посіб. для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. — К. : ПРООН/МПВСР, 2007. — 269 с.

V. Roman

CONCEPTS, FEATURES AND BENEFITS OF DECENTRALIZATION OF POWER

The interpretation of the essence of decentralization of power is given. The main advantages and disadvantages of the decentralization process in public administration system are outlined. The typology and characteristics of decentralization of power are given.

Key words: power, decentralization, typology, approaches, self-government.