

Н. Павлюк

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ЯК ОСНОВА УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Проаналізовано здійснення децентралізації влади з метою утвердження публічного управління сучасного типу в Україні. Показано пріоритетне значення процесу удосконалення організаційно-правового механізму в ході реформування системи управління, який повинен органічно поєднувати загальнонаціональний, регіональний та місцевий рівні управління і оптимально відображати у собі корисні елементи адміністративного та демократичного типів децентралізації. Розкрито суть децентралізації як процесу удосконалення системи управління шляхом переведення її на вищий рівень – публічності, тобто доступності, з допомогою чого й забезпечується її єдність та цілісність. Доведено, що європейські принципи децентралізації, які стали основою утвердження і розвитку публічності управління, європейські традиції та євроінтеграційні прагнення населення України можуть стати тією основою, яка забезпечить успішне проведення реформи управління в сучасних українських реаліях на прогресивних засадах.

Ключові слова: децентралізація, принципи децентралізації, організаційно-правовий механізм, публічне управління, ефективність.

Запровадження публічності управління передбачає забезпечення його відкритості. А це означає, що до такої управлінської системи повинні бути залучені якнайширші верстви населення. Виконати це завдання неможливо без зміни усього змісту управління, починаючи з найнижчого рівня. Тобто, закономірно постає питання про децентралізацію влади. Через те саме децентралізація владних відносин є об'єктивною передумовою формування системи публічного управління. А практичне здійснення цього процесу можливе лише на основі належних організаційних підходів у необхідних правових межах. Тому дослідження децентралізації влади як основи удосконалення організаційно-правового механізму публічного управління є актуальним завданням і визначає тему цієї статті.

З огляду на те, що здійснення децентралізації в Україні на сьогодні є нагальною потребою, воно привертає увагу дослідників науки державного управління, експертів та практиків-управлінців насамперед через те, що це основна передумова успішного утвердження та функціонування сучасної ефективною системи публічного управління.

Теоретичні і практичні питання децентралізації влади вивчали такі науковці, як: В. Авер'янов, В. Бакуменко, В. Борденюк, О. Бориславська, М. Братковський, Г. Бребан, М. Будник, Ж. Ведель, І. Грицяк, В. Гройсман, Б. Данилишин, А. Коваленко, Р. Колишко, А. Лелеченко, В. Мамонова, А. Матвієнко, О. Скрипнюк, С. Махина, І. Трофимова, В. Халипов, В. Храмов, І. Цурканова та інші. Проте, незважаючи на наявний вагомий внесок у дослідження цього питання, важливі елементи організаційно-правового механізму публічного управління в умовах сучасного становлення цієї системи в Україні досліджені недостатньо.

Метою статті є розкриття процесу децентралізації влади як основи удосконалення організаційно-правового механізму публічного управління, а завдання полягає у тому, щоб окреслити основні складові та форми здійснення цього процесу, виходячи із завдань формування системи публічного управління в сучасних українських умовах.

Забезпечення розвитку України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної і правової держави на нинішньому етапі вимагає здійснення децентралізації влади з метою утвердження публічного управління сучасного типу, передачі необхідних владних повноважень територіальним громадам, забезпечення широкої участі громадян в управлінні державними і місцевими справами. Достовірність такого розуміння підтверджена успішною практикою реформування систем управління більшості держав ЄС.

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 01.04.2014 р. зазначається, що нинішня система місцевого самоврядування не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних публічних послуг (адміністративних, соціальних тощо) на відповідних територіях. Починаючи з 1991 р. чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн осіб, кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць, однак кількість сільських рад збільшилася на 1067. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70%, 483 територіальні громади на 90% утримуються з коштів державного бюджету. Удосконалення потребує також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території. На сьогодні все очевиднішим стає те, що збереження існуючої ситуації загрожує виникненням серйозної кризи управління. Тому реформування місцевого самоврядування в Україні є нагальною потребою.

Завданням реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні є: 1) забезпечення доступності та якості публічних послуг; 2) досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; 3) визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами; 4) створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [1]. Таким чином, у суті сучасного реформування місцевого самоврядування відображено зміст саме публічності управління, а це означає, що таке реформування тісно пов'язане із запровадженням в Україні всезагальної системи публічного управління, що може відбутися лише через децентралізацію влади.

У контексті публічного управління децентралізація повинна сприяти формуванню та функціонуванню ефективної моделі публічної влади на загальнонаціональному, регіональному і місцевому рівнях. Децентралізація повинна забезпечити підвищення ефективності роботи державного механізму й активізувати розвиток регіонів і муніципалітетів на засадах демократії. Показниками ж такої ефективності й активізації є повноцінне забезпечення прав, законних інтересів місцевого населення, яке

структуроване в комунально-муніципальних та регіональних громадах, а також в органах територіальної самоорганізації [2].

У довідковій літературі наводяться два типи децентралізації: адміністративний (бюрократичний) і демократичний. Адміністративна децентралізація означає розширення компетенції місцевих адміністративних органів, які діють у межах цієї компетенції самостійно і до певної міри незалежно від центральної влади. Демократична децентралізація передбачає створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, коли місцеві справи вирішуються не представниками центрального уряду, а особами, обраними місцевим населенням [3]. На сьогодні перед органами влади в Україні постало завдання вибору або якогось із двох типів децентралізації, або прийняття певної моделі поєднання їх елементів. На нашу думку, найбільш виваженим підходом було б використання певної “гібридної” моделі, яка змогла б оптимально поєднати у собі корисні для України елементи двох типів децентралізації.

Передача владних повноважень у межах децентралізації є надзвичайно складним процесом. Він зачіпає сфери фінансів, адміністрування, контролю, регулювання, звітності й підзвітності, які є елементами взаємовідносин між різними рівнями урядування. Здійснення децентралізації на практиці відбувається нерівномірно. Незважаючи на спільні зусилля політичних й економічних чинників, що зумовлюють потребу в децентралізації, нерідко між реальним станом речей і цілями існують прогалини, причиною яких може бути як політика, так й законодавство [4]. Тому процесу децентралізації необхідна гнучкість у його здійсненні. А це означає, що вибрані моделі децентралізації повинні враховувати усі суттєві фактори її здійснення, насамперед регіональну специфіку.

Реалізація процесу децентралізації передбачає наявність механізмів, за допомогою яких досягається ефективна взаємодія всіх рівнів влади, забезпечення її балансу. Це – роздержавлення власності, закріплення за територіальними громадами відповідної комунальної власності з гарантуванням її повноцінного використання, формування регіональних і місцевих бюджетів, система оптимального оподаткування та міжбюджетні відносини, організація ефективного контролю за діяльністю органів публічної влади (судова та спеціальні процедури: імпічмент, розпуск парламенту, режим надзвичайного стану, пряме президентське правління, перерозподіл повноважень тощо) [5]. Через те децентралізація виступає ще й як процес удосконалення системи управління шляхом переведення цієї системи на вищий рівень – публічності, тобто доступності, з допомогою чого й забезпечується її єдність та цілісність.

При розробці проектів децентралізації та при здійсненні відповідних реформ в Україні були допущені помилки, які призвели до втрати й так недостатньої координації в управлінні та до виникнення конфліктів між центральними і місцевими органами влади, наслідком чого була дестабілізація в країні; зазначене вище посилює диспропорції у соціально-економічному розвитку територій, ускладнило реалізацію державних та регіональних програм. Поширеним було коливальне явище почергового посилення тенденцій або децентралізації, або централізації. На сьогодні ж, щоб забезпечити їх раціональне співвідношення, необхідно, насамперед, дотримуватись таких принципів: компліментарності – неперервності у структурі влади, рівномірний розподіл її функцій; департаменталізації – поєднання функціональних (галузевих) і територіальних функцій, консолідація яких забезпечує єдину політику з обслуговування населення; демократизму – широка участь населення у прийнятті рішень та розробка програм, що базуються на механізмах залучення населення до поточних справ держави, виділення сфер повноважень

громадських об'єднань; субсидіарності – перерозподіл повноважень: на вищому рівні вони здійснюються за умови неможливості їх виконання на нижчому рівні [6]. Саме ці принципи стали основою удосконалення системи управління у передових, найперше європейських країнах. Використання європейських традицій та євроінтеграційних прагнень населення України може стати тією основою, яка забезпечить утвердження вищезазначених принципів й при здійсненні децентралізації в Україні.

Третьою ціллю Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р., затвердженої Постановою КМУ у серпні 2014 р., зазначено, що ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку передбачає створення бази для реалізації ефективної державної регіональної політики – механізму та інструменту державного управління регіональним розвитком, що сприятиме вирішенню проблем регіонів, вимагає насамперед децентралізації державних повноважень шляхом їх передачі на місцевий рівень із одночасною передачею відповідних фінансових ресурсів, удосконалення процесів стратегічного планування та виконання поставлених завдань на всіх рівнях, запровадження ефективного механізму координації дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування під час реалізації галузевих пріоритетів і завдань на різних територіальних рівнях. Для досягнення цієї цілі також необхідні значні інвестиції у розвиток людського капіталу – навчальні та практичні програми підвищення кваліфікації спеціалістів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, які відповідають за формування і реалізацію державної регіональної політики та здійснення контролю за станом її реалізації [7]. Таким чином, необхідність децентралізації влади зумовлена самою логікою регіонального розвитку, який у сучасних умовах видається неможливим при збереженні існуючої надто централізованої моделі управління. Проте подібні стратегії регіонального розвитку повинні зважати також й на ймовірні ризики, до яких насамперед належить регіональний сепаратизм як деструктивне явище, що прикривається необхідністю врахування регіональних особливостей, однак прагне поставити ці особливості над державними інтересами.

Організаційне забезпечення децентралізації влади, метою якого є формування ефективної системи публічного управління загалом, здійснюється на двох рівнях. Перший – стратегічний рівень, який передбачає вироблення стратегії становлення і розвитку публічного управління та формування відповідного апарату управління. Стратегічному рівневі властивий прогностичний елемент, який полягає в оцінці майбутніх потреб суспільства та розробленні відповідного алгоритму розвитку публічного управління. Без адекватного прогнозування забезпечення стратегічного рівня видається неможливим. Забезпечити ж адекватне прогнозування у сфері розвитку публічного управління в Україні можливо лише за умови врахування реальних тенденцій суспільного розвитку, забезпечення політичної стабільності всередині держави та належного використання світової і європейської практик публічного управління.

Тактичний рівень, на перший погляд, має підпорядковане стратегічному рівневі значення. На цьому рівні відбувається подолання конкретних недоліків, здійснюється вирішення конкретних завдань у певних сферах управління, удосконалюються конкретні елементи механізмів та інструментів управління тощо. Проте без адекватного розуміння проблемних моментів тактичного рівня неможлива належна розробка на рівні стратегічному. Тому між ними існує динамічний зв'язок, що полягає у взаємному впливі та корегуванні.

На кожному із вищезазначених рівнів формування і розвитку системи публічного управління задля її ефективності необхідно використовувати “європеїзацію”. Вона полягає насамперед у запозиченні й запровадженні в національні системи державного управління кращого управлінського досвіду інституцій ЄС та його держав-членів, пристосуванні національних правових норм, стандартів і процедур до норм, правил та вимог ЄС. “Європеїзація” проявляється у: європеїзації загальних принципів суспільного розвитку (демократія, громадянство, дієвість і ефективність, верховенство права, ринкова економіка) і європейському розвитку основних принципів державного управління (належне управління, відкритість, боротьба з поганим управлінням тощо); європеїзації національних державних служб унаслідок вузького тлумачення принципу вільного переміщення працівників (ч. 1 – 3 ст. 39 Договору про Європейську Спільноту гарантують громадянам ЄС вільне пересування в межах ЄС з метою працевлаштування) і обмеженнями щодо суспільної зайнятості, передбаченими ч. 4 цієї статті (вона не допускає поширення положень ч. 1 – 3 на державних службовців держав-членів ЄС) [8].

Методологічно удосконалення і розвиток систем публічного управління у державах-членах ЄС на першому етапі передбачає впровадження принципів європейського управління. На другому етапі у національні системи публічного управління інтегруються конкретні механізми та інструменти управління, якими й досягаються поставлені цілі управління. Практичні кроки у реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [9] неминуче призведуть до того, що при становленні та розвитку публічного управління в Україні визначальний вплив справлятимуть європейські стандарти, закріплені у надбанні Спільноти. А здійснення інституційних змін через децентралізацію влади формує організаційну основу для забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу.

Український дослідник Р. Колишко, проаналізувавши управлінські практики окремих європейських держав, виділяє відповідні етапи і фази процесу децентралізації. Закономірно, що першим етапом (теоретико-організаційним. – Н. П.) децентралізації є доктринальний розподіл владних повноважень по вертикальних рівнях публічної влади з одночасним встановленням обсягів компетенції. На цьому етапі можна виділити дві фази: 1) формального визначення; 2) безпосереднього встановлення переліку повноважень та їх обсягу для кожного рівня публічної влади. Другим етапом (правовим. – Н. П.) є законодавче закріплення результатів першого етапу. Першою фазою етапу нормативного закріплення є внесення змін та доповнень до існуючих законів, розробка нових законодавчих актів. Другою – закріплення процесів децентралізації публічної влади на конституційному рівні, третьою – приведення у відповідність до конституції держави та відповідних законів усієї сукупності підзаконних актів. Третім етапом децентралізації публічної влади є налагодження механізму контролю за належним здійсненням процесу децентралізації. Він має дві фази: встановлення конституційного контролю та розширення юрисдикції судів загальної юрисдикції з введенням системи адміністративної юстиції включно. Автор вважає, що недотримання загальної логіки процесу децентралізації призводить до втрати балансу публічної влади, тобто такої її організації, завдяки якій відбувається перерозподіл владного навантаження з центрального на нижчі її рівні без заподіяння шкоди суспільним та державним інтересам [10]. Очевидно, що потрібний алгоритм, який враховував би реальні відносини в управлінні, повинен бути розроблений

й для нинішньої ситуації в Україні. На нашу думку, він має складатися з двох частин: першої, яка виражає і гарантує загальнодержавний інтерес, і другої, яка представляє та враховує інтерес території.

Дослідник В. Куйбіда поняття децентралізації по суті відобразив у тлумаченні адміністративно-територіального устрою держави, яким, на його думку, є система територіальної локалізації (закріплення на території) управлінських функцій держави, виражених у державній регіональній політиці засобами державного, регіонального і місцевого управління, структурами самоврядування та закріплених у відповідних законодавчих актах з чітким розподілом управлінських функцій і повноважень [11].

У загальному вираженні шляхи та способи удосконалення організаційно-правового механізму публічного управління у контексті децентралізації влади окреслені у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка передбачає: а) визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази; б) створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; в) розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності; г) розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади; д) запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг; е) максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя; є) удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Реальне забезпечення публічності управління через децентралізацію влади повинно розпочатись з бюджетної децентралізації, що нині є надзвичайно складним і доволі ризикованим процесом. Задля мінімізації ризиків фінансової дестабілізації у цій сфері повинен бути розроблений і апробований, як пілотний варіант на типових територіях, окремий організаційно-правовий механізм управління, який би враховував специфіку таких територій. У цьому контексті корисними є підходи до формування місцевих бюджетів за гнучким принципом, виходячи із специфіки певної території. Тут можна використати німецький досвід формування бюджетів за трьома моделями: перша – на основі податків з господарюючих суб'єктів, якщо такі суб'єкти розміщені на території (промислові підприємства, підприємства обробної галузі, виробники сільськогосподарської продукції тощо); друга – на основі податків мешканців, що проживають на території (для місць компактного проживання); третя – бюджети для територій загальнодержавного значення (культурні, наукові, оздоровчі центри, відпочинково-рекреаційні території, що мають загальнодержавне значення). Третя категорія бюджетів, зазвичай, є дотаційною. Гнучкий принцип формування бюджетів передбачає й можливість раціонального поєднання декількох вищезазначених моделей.

Отже, запровадження сучасної прогресивної системи публічного управління можливе лише через проведення децентралізації влади. В нинішній, фактично надто централізованій системі управління в Україні, це завдання є досить складним, тому що не лише передбачає докорінні зміни існуючої управлінської системи, але й може спричинити

певні ризики регіонального сепаратизму чи недостатньої керованості процесів на місцях. Тому особливого значення набуває розробка і використання необхідного організаційного та належного правового механізмів забезпечення процесу децентралізації. Оптимальне ж поєднання елементів цих механізмів не лише забезпечить формування єдиної та цілісної організаційно-правової основи як стартового майданчика публічного управління, а й створить передумови для її динамічних перетворень, залежно від умов та типу процесу формування і розвитку системи публічного управління в Україні. Удосконалення організаційно-правового механізму здійснення децентралізації влади має сенс лише у тому випадку, якщо воно забезпечує підвищення ефективності публічного управління, діяльності як центральних, так і регіональних та місцевих органів влади.

Список використаної літератури

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
2. Гамбург Л. С. Теоретичні питання децентралізації державної влади в системі публічної влади унітарної держави / Л. С. Гамбург // Вісник Запорізького національного університету [Текст]. — 2014. — № 4 (I). — С. 140.
3. Політологічний енциклопедичний словник [Текст] / [відп. ред. Шемшученко Ю. С, упоряд. Горбатенко В. П.]. — 2-ге вид., доп. і перероб. — К. : Генеза, 2004. — С. 152.
4. Цурканова І. О. Сутність та особливості централізації та децентралізації органів влади в Україні [Електронний ресурс] / І. О. Цурканова. — Режим доступу : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/politics/2012/197-185-13.pdf>.
5. Камінська Н. В. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних країнах / Н. В. Камінська // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України [Текст]. — 2014. — № 4. — С. 36.
6. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети [Текст] : монографія / за ред. З. С. Варналія. — К. : НІСД, 2007. — С. 124.
7. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 385 від 06.08.2014 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
8. Європейський Союз: консолідовані договори [Текст] / пер. Ю. Петруся ; наук. ред. В. Муравйов. — К. : Port-Royal, 1999. — С. 65.
9. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
10. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 “Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень” / Р. А. Колишко. — К. : [б. в.], 2003. — С. 7.
11. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи [Текст] : [монографія] / В. С. Куйбіда [та ін.] ; заг. ред. О. В. Турчинов ; Секретаріат Кабінету Міністрів України. — К. : [Геопринт], 2009. — С. 71.

Стаття надійшла до редакції 21.12.2016

Схвалена до друку редколегією 29.12.2016

N. Pavliuk

**DECENTRALIZATION OF POWER AS A BASIS FOR IMPROVING
THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM OF PUBLIC MANAGEMENT**

This article analyzes the process of decentralization of power aimed at affirming modern public management in Ukraine. The article shows the priority meaning of the process aimed at improving the organizational and legal mechanism during management system reform, which has to combine national, regional and local levels of management and optimally reflect the useful elements of administrative and democratic types of decentralization. The author reveals the essence of decentralization as a process for improving the management system through its transfer to a higher level of publicity or, in other words, accessibility that contributes to its unity and integrity. The European principles of decentralization which constitute the basis for affirmation and development of management publicity, European traditions and Euro-integration aspirations of the people of Ukraine are proved to be a possible basis for carrying out a successful management reform on progressive grounds in Ukrainian realities.

Key words: decentralization, principles of decentralization, organizational and legal mechanism, public management, effectiveness.