

*І. В. Хребтій,
аспірант кафедри публічного управління та публічної служби,
Національна академія державного управління при Президенті України*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК РУШІЙНА СИЛА ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

I. Khrebtii,
postgraduate student public administration and public service of the
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

DECENTRALIZATION AS A DRIVING FORCE OF STRENGTHEN GOVERNANCE

У статті визначено, що децентралізація — це певний спосіб, процес або система заходів з передачі владних повноважень від органів центральної влади до органів місцевого самоврядування, оскільки децентралізацію влади можна розглядати з територіальної та функціональної точки зору. Аналіз підходів щодо поняття "децентралізація" дав можливість уточнити його сутність та визначити як процес передачі певної частини державно-владних повноважень, функцій центральної влади до виконавчої влади адміністративно-територіальних одиниць, територіальних громад через систему заходів, що передбачає застосування різноманітних інститутів та стратегій з метою оптимізації та підвищення ефективності управління, використання обмежених бюджетних ресурсів, регіональних і місцевих інтересів тощо.

З'ясовано, що децентралізація передбачає чотири форми її здійснення, а саме: деконцентрацію — передача владних повноважень від центрального уряду щодо створення регулятивних актів до незалежних державних органів; деволюцію — делегування повноважень влади регіональним та місцевим органам виконавчої влади та надання повноважень певним автономно сформованим демократичним шляхом та функціонуючим окремим закладам і/або установам; делегування — надання права ухвалення рішень неурядовим агентам, створеним державно-приватним підприємствам, корпораціям, порядок діяльності яких має відповідну правову підтримку; приватизацію — передбачає повну передачу раніше закріплених за державою повноважень приватному сектору.

Визначено, що процес децентралізації, розпочатий в Україні шляхом закріплення самостійності органів місцевого самоврядування, чіткого законодавчого розмежування повноважень та функцій між різними рівнями влади, врегулювання взаємовідносин між ними, зменшуючи бюрократизм державного регулювання, сприяє зміцненню та розвитку демократичного українського суспільства.

The article determined that the decentralization is seen as a method, process or system of measures for the transfer of authority from the central government to local governments, as decentralization can be seen from the territorial and functional point of view. Analysis of approaches

to the definition of "decentralization" gave an opportunity to clarify its nature and defined as the transfer of a part of the public authority, functions of the central authorities to the executive administrative units, local communities through activities that involve the use of a variety of institutions and strategies. The goal — optimization and efficiency of management, the use of limited budgetary resources, regional and local interests and so on.

It was found that decentralization includes four forms of realization, namely deconcentration — the transfer of authority for creating regulations from the central government to autonomous public authorities; devolution — the delegation of authority to the regional and local authorities and authorizing certain independently formed by democratic institutions and a functioning individual and/or institutions; delegation — granting the right decision-making non-governmental agents established public-private companies, corporations, the order of which has appropriate legal support; privatization -it involves complete transfer of previously assigned to the state office of the private sector.

It was determined that the process of decentralization initiated in Ukraine by consolidating the autonomy of local governments, a clear legal separation of powers and functions between different levels of government, regulation of relations between them, reducing the bureaucracy of state regulation and helps to strengthen of democratic development of Ukrainian society.

*Ключові слова: децентралізація, управління, деконцентрація, деволюція, делегування, приватизація.
Key words: decentralization, management, deconcentration, devolution, delegation, privatization.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК З ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ТА ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Посилення динаміки процесів євроінтеграції України викликали проблеми децентралізації управління, що зумовлює розроблення та впровадження стратегій розвитку регіонів за умов врахування механізмів децентралізації. Децентралізація державної влади виступає одним із основних шляхів комплексної реформи системи державного управління в Україні та має велике значення у підвищенні ефективності всього процесу управління. Розпочатий комплекс реформувань щодо децентралізації влади в Україні продовжується. До кінця невизначеним є механізм та обсяг повноважень, які необхідно делегувати місцевим органам влади, недосконалими залишаються механізми взаємодії державної влади та органів місцевого самоврядування тощо. Процеси реформування вимагають запровадження змін у адміністративно-територіальній, бюджетній, податковій та інших сферах, відповідно до викликів сьогодення та вимог Європейського Союзу. Ці та інші фактори зумовлюють актуальність даного напрямку досліджень.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ПРОБЛЕМАТИКОЮ ТА ВИЗНАЧЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Проблеми децентралізації у системі державного управління займають чільне місце та були висвітлені в роботах таких вчених, як: В. Авер'янов, В. Аніщенко, В. Андрущенко, М. Баймуратов, В. Бакуменко, О. Батанов, П. Беленький, В. Борденюк, В. Василенко, Я. Верменич, С. Вовканич, Д. Дзвінчук, М. Іщенко, А. Колодій, О. Лазор, В. Мартиненко, А. Мельник, В. Мотренко, Н. Нижник, О. Оболенський, Л. Письмаченко, В. Погорілко, О. Прієшкіна, М. Пухтинський, С. Романюк, В. Тертичка та ін.

Проте слід зауважити, що незважаючи на активний пошук у цьому напрямі наукових досліджень, деякі аспекти визначення сутності поняття "децентралізації" потребують подальшого теоретичного й методологічного обґрунтування. Також недостатньо уваги приділено комплексному вивченню механізмів децентралізації, у тому числі для стратегічного розвитку регіонів.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ (МЕТИ) СТАТТІ

Метою статті є дослідження децентралізації як рушійної сили підвищення ефективності державного управління. Для досягнення поставленої мети було сформульовано та вирішено такі завдання: дослідити поняття "децентралізація", дати авторське тлумачення його сутності, визначити форми здійснення децентралізації, з'ясувати значення децентралізації для України.

ВИКЛАД ОСНОВНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ ТА ЇХ ОБГРУНТУВАННЯ

Ідеї децентралізації державного устрою не є новими, їх висували французький політик і правознавець Жан Боден (1529—1596 рр.), що вважається родоначальником теорії суверенітету монопольної держави, а також німецький правознавець Йоганн Альтузіус (1557—1638 рр.), який на противагу монолітній державі висунув теорію федеральної державної організації Німеччини. Ці та інші ідеї децентралізації влади знайшли практичну реалізацію в Європі лише на початку ХХ ст.

Щодо визначення сутності поняття "децентралізація", то існують різні точки зору. Так, децентралізацію розглядають, як:

— "спосіб територіальної організації влади, за якого держава передає право на прийняття рішень по визначених питаннях або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не входять у систему виконавчої влади і є відносно незалежними від неї" [4, с. 88];

— "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" [5, с. 22];

— "процес передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування)" [7, с. 97];

— "процес передачі або делегування державно-владних повноважень від центрального уряду до недержавних організацій, органів місцевого управління і самоврядування" [10, с. 87];

— "передача певної частини повноважень органам, які є не підпорядкованими центральної владі, а обираються чи створюються громадою" [1, с. 2];

— "процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів" [6];

— "систему управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; розширення прав низових органів управління" [11];

— "складну систему заходів, що передбачає застосування різноманітних інститутів та стратегій з метою ефективного використання обмежених бюджетних ресурсів та залучення додаткових джерел фінансування на основі визначення обов'язків та відповідальності суспільних стосунків" [8, с. 150].

Таким чином, децентралізація розглядається як певний спосіб, процес або система заходів з передачі владних повноважень від органів центральної влади до органів місцевого самоврядування. Таке тлумачення сутності поняття "децентралізація", на наш погляд, не суперечить, а навпаки доповнює одна одну з різних сторін. Це пов'язано з тим, що децентралізацію влади можна розглядати з територіальної та функціональної точки зору. Територіальна децентралізація влади вбачає передачу влади від, наприклад, центральної частини міста до його периферійних частин, а функціональна децентралізація — передачу влади від вищих рівнів управління до нижчих [1, с. 4].

Отже, з урахування вищезазначеного, на наш погляд, під децентралізацією необхідно розуміти процес передачі певної частини державно-владних повноважень, функцій центральної влади до виконавчої влади адміністративно-територіальних одиниць, територіальних громад тощо, через систему заходів, що передбачає застосування різноманітних інститутів та стратегій з метою оптимізації та підвищення ефективності управління, використання обмежених бюджетних ресурсів, регіональних і місцевих інтересів тощо.

Ми погоджуємося з думкою науковців, які вважають, що неможливо розглядати децентралізацію, як одиничний акт передачі владних повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування. Децентралізацію необхідно розглядати "як комплексний процес, що включає у себе такі елементи, як: по-перше, питання спроможності органів державної влади передати, а органів місцевого самоврядування — отримати і ефективно розпорядитися владними повноваженнями; по-друге, визначення обсягу повноважень, який необхідно передавати механізм передачі владних повноважень; по-третє, механізм взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування; по-четверте, питання адміністративно-територіальної реформи тощо" [9, с. 3];

Децентралізація передбачає чотири форми її здійснення, а саме деконцентрацію, деволюцію, делегування та приватизацію. Розглянемо їх більш детально.

Деконцентрація передбачає передачу владних повноважень щодо створення регулятивних актів від центрального уряду до незалежних державних органів, тобто право прийняття рішення передаються органам, які не підпорядковуються центральному органам влади.

Способом децентралізації є деволюція, а саме делегування повноважень влади регіональним та місцевим органам виконавчої влади. А також можливість надання повноважень певним автономно сформованим демократичним шляхом та функціонуючим окремим закладам і/або установам. Але навіть за такого делегування повноважень, орган регулювання може встановити свої стандарти і/або критерії для оцінювання роботи закладів і/або установ, яким були делеговані владні повноваження. Метою деволюції є створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, за якою вирішення місцевих справ покладається на органи і/або установи, обрані населенням відповідних регіонів або громад. Також місцевим органам самоврядування передаються не тільки владні повноваження, а й ресурси, у тому числі фінансові.

Делегування передбачає надання права ухвалення рішень неурядовим агентам, створеним державно-приватним підприємствам, корпораціям, органам влади окремих районів, порядок діяльності яких має відповідну правову підтримку. Делегування повноважень, наприклад, страховим компаніям, постачальникам послуг дозволяє брати з користувачів плату за послуги та іменуватися саморегулюванням.

Приватизація (відчуження) — передбачає повну передачу раніше закріплених за державою повноважень, а також відповідальність за прийняття рішень, фінанси та реалізацію певних державних функцій приватному сектору.

Світовий досвід європейських країн доводить ефективність використання таких форми децентралізації, як деконцентрація та деволюція. Процес децентралізації задля збереження демократичності на думку Лауреата Нобелівської премії з економіки Е. Остром повинен спиратися на такі принципи [13]:

по-перше, якість процесу управління суспільними ресурсами місцевими громадами залежить від здатності громад до саморегулювання;

по-друге, правила регламентації створення та використання суспільних благ впливають на результати їх створення більше за форми власності;

по-третє, зацікавленість всіх учасників процесу децентралізації, узгодженість інтересів користувачів суспільних ресурсів роблять децентралізацію доцільним процесом.

Децентралізація в сучасних умовах соціально-економічного розвитку України є закономірним процесом, обумовленим необхідністю підвищення ефективності державного управління.

Децентралізація спрямована на поліпшення якості життя населення за рахунок підвищення ефективності роботи державного сектору та виконання ним своїх функцій. Вона спрямована на становлення демократичного управління, на залучення широкого кола населення країни в процес управління справами країни за умов передачі владних повноважень територіальним органам. Процес децентралізації в Україні розпочався, внесені відповідні зміни у законодавство країни, але поки ще не остаточно визначено рівень свободи діяльності місцевих органів управління, шляхи та механізми реалізації заходів щодо передачі повноважень від центральних органів влади, створення механізму безпосередньої участі населення в управлінні, самостійність у фінансовій сфері тощо. Необхідно наголосити, що саме самостійність місцевих органів влади у розпорядженні фінансовими ресурсами має провідну роль у забезпеченні дієспроможності місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

У результаті проведеного дослідження поняття "децентралізація" з'ясовано, що воно розглядається, як певний спосіб, процес або система заходів з передачі владних повноважень від органів центральної влади до органів місцевого самоврядування, але такі твердження не суперечать один одному, оскільки децентралізацію можна розглядати з територіальної та функціональної точки зору.

Дано авторське визначення тлумачення сутності поняття "децентралізація" як процесу передачі певної частини державно-владних повноважень, функцій центральної влади до виконавчої влади адміністративно-територіальних одиниць, територіальних громад тощо через систему заходів, що передбачає застосування різноманітних інститутів та стратегій з метою оптимізації та підвищення ефективності управління, використання обмежених бюджетних ресурсів, регіональних і місцевих інтересів тощо.

З'ясовано, що децентралізація може передбачати такі форми її здійснення як: деконцентрація, деволюція, делегування та приватизація. Світова практика європейських країн доводить ефективність деконцентрації, що передбачає передачу владних повноважень від центрального уряду до незалежних державних органів та деволюції, тобто делегування повноважень регіональним та місцевим органам виконавчої влади.

Процес децентралізації, розпочатий в Україні шляхом закріплення самостійності органів місцевого самоврядування, чіткого законодавчого розмежування повноважень та функцій між різними рівнями влади, врегулювання взаємовідносин між ними, зменшуючи бюрократизм державного регулювання, сприяє зміцненню та розвитку демократичного українського суспільства.

ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

У контексті проведеного дослідження, на нашу думку, доцільним є створення наукового та практичного підґрунтя для розроблення та впровадження стратегій розвитку регіонів з урахуванням впливу механізмів децентралізації.

Література:

1. Впровадження зарубіжного досвіду децентралізації управління: методичні матеріали / О.В. Захарова, В.В. Баштанник, А.П. Василюшина. — Дніпропетровськ, ДРІДУ, 2015. — 23 с.
2. Вюртенбергер Т. Історія та легітимація децентралізованої держави / Т. Вюртенбергер // Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав-членів Європейського Союзу: Спеціальне доповнення Українсько-європейський журнал з міжнародного та порівняльного права. — К.: Вид-во ТОВ "Українська консалтингова група", 2005. — 128 с.
3. Гамбург Л.С. Теоретичні питання децентралізації державної влади в системі публічної влади унітарної держави [Електронний ресурс] / Л.С. Гамбург // Вісник Запорізького національного університету. — 2014. — № 4 (I). — С. 134—145. — Режим доступу: <http://law.journalsofznu.zp.ua/archive/visnik-4-2014-1/20.pdf>
4. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне. — К.: Основи, 1994. — 165 с.
5. 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.
6. Децентралізація як основний інструмент реформування державного управління в країнах Центрально-Східної Європи (на прикладі Словацької республіки та

республіки Польща) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Apdup/2011_2/2-5-20.pdf

7. Енциклопедичний словник з державного управління / Уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка та ін. — К.: НАДУ, 2010. — 820 с.

8. Кульгінський Є. Механізми децентралізації державного управління системою охорони здоров'я: європейський досвід / Є. Кульгінський // Державне управління та місцеве самоврядування. — 2015. — Вип. 2 (25). — С. 147—159.

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

10. Погорілко В.Ф. Місцеве самоврядування / В.Ф. Погорілко, О.В. Батанов; ред-кол.: Ю.С. Шемшученко та ін. // Юридична енциклопедія: в 6 т. — К., 2001. — Т. 3. — С. 731.

11. Портал української мови та культури. Словник.net [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.slovyk.net/>

12. Самойленко Л.Я. Політико-правові засади децентралізації влади в Україні / Л.Я. Самойленко // Вісник АМСУ. Сер.: Державне управління. — № 2 (11). — 2014. — С. 108—114.

13. Ostrom E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action / E. Ostrom // Understanding Institutional Diversity Princeton paperbacks Princeton University Press, 2009. — 376 p.

References:

1. Zakharova, O. V. Bashtannyk, V. V. and Vasylyshyna, A. P. (2015), Vprovadzhennia zarubizhnoho dosvidu detsentralizatsii upravlinnia [Introduction of foreign experience of decentralization of management: methodical materials], DRIDU, Dnipropetrovs'k, Ukraine.

2. Vurtttenberger, T. (2005), "The History and Legitimation of a Decentralized State", Orhanizatsiia rehional'noi ta mistsevoi vlady : dosvid derzhav-chleniv Yevropejs'koho Soiuzu : Spetsial'ne dopovnennia Ukrain's'ko-ievropejs'kyj zhurnal z mizhnarodnoho ta porivnial'noho prava [Organization of Regional and Local Authorities: Experience of the Member States of the European Union: Special Addition Ukrainian-European Journal on International and Comparative Law], View of LLC Ukrainian Consulting Group, Kyiv, Ukraine.

3. Hamburg, L. (2014) "With the Theoretical Issues of Decentralization of State Power in the System of Public Power of a Unitary State", Bulletin of the Zaporizhzhya National University, vol. 4 (I), pp. 134—145.

4. Hurne, B. (1994), Derzhavne upravlinnia [Governance], Osnovy, Kyiv, Ukraine.

5. Boryslavs'ka, O.M. Zaverukha, I.B. and Shkolyk, A.M. (2012), Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid ievropejs'kykh krain ta perspektyvy Ukrainy [Decentralization of public authority: experience of European countries and prospects of Ukraine], Center for Political and Legal Reforms, Kyiv, Ukraine.

6. Pokrova, R.A. (2011), "Decentralization as the main instrument for reforming public administration in the countries of Central and Eastern Europe (on the example of the Slovak Republic and the Republic of Poland)", available at: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Apdup/2011_2/2-5-20.pdf (Accessed 01 Dec 2017).

7. Surmin, Y. P. Bakumenko, V. D. Mykhnenko, A. M. Kovbasyuk, Y. V. and Troshchynskiy, V. P. (2010), Entsyklopedychnyj slovnyk z derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedic Dictionary of Public Administration], NADU, Kyiv, Ukraine.

8. Kul'hins'kyj, Ye. (2015), "Mechanisms of decentralization of public administration by the health care system: European experience", State administration and local self-government, vol. 2 (25), pp. 147—159.

9. Matviienko, A. S. (2010), "Political and legal principles of decentralization of power in the context of administrative reform in Ukraine", Ph.D. Thesis, Law, Institute of State and Law. V. Koretsky of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine.

10. Pohorilko, V. F. (2001), "Local Self-Government", Yurydychna entsyklopediia [Legal Encyclopedia], vol. 3, Kyiv, Ukraine.

11. Ukrainian language and culture portal (2017), available at: <http://www.slovyk.net/> (Accessed 01 Dec 2017).

12. Samojlenko, L. Ya. (2014), "Political and legal principles of decentralization of power in Ukraine", Bulletin of the AMSU, Series: Public Administration, vol. 2 (11), pp. 108—114.

13. Ostrom, E. (2009), "Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action", Understanding Institutional Diversity Princeton paperbacks, Princeton University Press, Princeton, USA.

Стаття надійшла до редакції 05.12.2017 р.

www.dy.nauka.com.ua

Електронне фахове видання

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток

Виходить 12 разів на рік

Видання включено до переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук з ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

e-mail: economy_2008@ukr.net

тел.: (044) 223-26-28

(044) 458-10-73