

УДК 35

ДРОБОТ Ігор Олександрович,

д-р. держ. упр., проф.,

проф. каф. держ. упр. і місцевого самоврядування ЛРІДУ НАДУ

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ПОНЯТІЙНО-ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

Розглядаються тлумачення понять децентралізації та деконцентрації в державному управлінні. Аналізується вживання в наукових текстах понять децентралізації та деконцентрації державного управління та державної влади. Обґрунтовується коректність вживання понять «децентралізація» та «деконцентрація» в науці державного управління.

Ключові слова: децентралізація, деконцентрація, державне управління, публічне управління, державна влада, публічна влада, засіб здійснення державного управління, органи місцевого самоврядування.

Drobot I. O. Decentralization of public administration: conceptual and terminological aspect

The article deals with the interpretation of the concepts of decentralization and deconcentration in public administration. The analysis of using concepts of decentralization of public administration and deconcentration of state power are made in academic papers. The accuracy of using concepts of decentralization and deconcentration in the science of public administration is substantiated.

Key words: decentralization, deconcentration, state administration, public administration, state power, public power, means for the exercise of public administration, municipalities.

Постановка проблеми. В умовах вітчизняного державотворення термін «децентралізація» набув магічного смислу. Його вживають у засобах масової

інформації, наукових виданнях, комунікативних заходах за участю політиків, науковців і практиків державного управління та місцевого самоврядування. З децентралізацією пов'язують великі сподівання щодо реформування усєї системи публічного управління в Україні. Вживання терміна «децентралізація» до тих чи інших явищ, засобів чи інструментів не завжди відповідає його родовому змісту, а отже спотворює його. Особливо це стосується наукового середовища, де некоректне вживання понять, термінів, категорій спричиняє непорозуміння у сприйнятті й трактуванні одного й того ж явища, процесу, проблеми, спотворює сутність засобів та інструментів здійснення державного управління. Ідеться, зокрема, про вживання термінів «децентралізація» й «деконцентрація» до таких системних суспільних явищ, як державне чи публічне управління, а також, що найчастіше зустрічається у різних текстах, влади, державної влади, публічної влади тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання децентралізації й деконцентрації у тих чи інших аспектах державного управління досліджували й продовжують досліджувати вітчизняні та зарубіжні науковці, політики, практики, громадські діячі, журналісти. Зокрема, В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Борденюк, А. Матвієнко, Н. Нижник, О. Скрипнюк та інші досліджують децентралізацію державного управління в політико-правовому аспекті; М. Братковський, М. Будник, І. Грицяк, В. Гройсман, А. Лелеченко, П. Моргос, О. Сушинський, І. Трофімова та ін. – в організаційно-правовому; Т. Бутурлакiна, В. Дубківський, О. Кобилецька, О. Крайник, О. Матвєєва, І. Сікора та ін. – у фінансовому; Ю. Ганущак, Б. Данилишин, В. Куйбіда, В. Мамонова, В. Пітцик, А. Ткачук, В. Храмов та ін. – в адміністративно-територіальному; О. Бориславська, Г. Бребан, Ж. Ведель, І. Заверуха, А. Школик – в аспекті узагальнення зарубіжного досвіду; Л. Гамбург, Л. Івлєєва, А. Коваленко, В. Роман, І. Цурканова та інші досліджували децентралізацію у площині понять і категорій. Використовувані означеними авторами різнопланові методологічні підходи до дослідження цього поняття спричинили різноманітне тлумачення децентралізації як наукової категорії. З огляду на це застосування в науковому вжитку понять «децентралізація» й «деконцентрація» потребує додаткового дослідження й уточнення.

Метою статті є аналіз понять «децентралізація» та «деконцентрація» щодо державного управління і державної влади та обґрунтування коректності їх вживання у наукових публікаціях.

Виклад основного матеріалу. Децентралізація – слово, що за останні роки стало трендом у вітчизняному політикумі й в українському суспільстві на загал. Аналіз ступеня цитування цього терміна свідчить про те, що вживається він не стільки у зв'язку з удосконаленням державного управління, скільки з метою привернути суспільну увагу, виокремитись серед професійного управлінського оточення, видаватись обізнаним у питаннях сучасного вітчизняного державотворення тощо. Особливо децентралізація в ужитку у політичних партій й окремих політиків, які вживають це поняття як магічне заклинання в боротьбі за виборця, як засіб отримати або ж хоч доступитись до державної влади. Хоча родова сутність поняття «децентралізація», як не дивно, полягає у зворотному, а саме у віддаленні від державної влади. З огляду на це найбільш вживаним воно мало б бути у середовищі представників місцевого самоврядування, яке за своєю сутністю є тим засобом, що власне і здійснює децентралізацію державного управління. Досвід країн, у яких розвинута демократія, свідчить про те, що саме завдяки децентралізації, тобто залученню місцевого самоврядування до державотворчих процесів, ці країни досягнули поставленої мети – побудови правової, соціальної держави.

Серед соціальних верств України децентралізація теж сприймається як панацея від усіх бід українського суспільства, то ж і засоби масової інформації теж рясніють терміном «децентралізація влади». Цей термін настільки увійшов у повсякденний вжиток, що й у науковому середовищі його не задумуючись ототожнюють з терміном «децентралізація державного управління». Однак якщо для пересічних громадян узагальнення влади з державою, державним управлінням, органами державного управління, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування є більш-менш зрозумілим, то ототожнення їх у науковому середовищі, що досліджує державне управління, є недопустимим, бо за такого підходу децентралізація і деконцентрація стосовно влади чи стосовно державного управління не відобразатимуть їх об'єктивної сутності. Тому й вживання понятійно-термінологічного апарату у проведенні заходів, пов'язаних з

децентралізацією та деконцентрацією, мало б бути край виваженим, доречним і коректним. Натомість як у текстах громадських діячів, політиків, журналістів, так і у наукових текстах термін «децентралізація» продовжує вживатися у найрізноманітнішому трактуванні. У наукових працях децентралізацію розглядають як «принцип», «засіб», «метод», «форму», «інструмент», «процес», «явище», «організацію управління» тощо. Так, за Л. Івлєєвою «...децентралізація є специфічним *методом* управління, який є важливим для місцевої демократії та розвитку самоврядування...» [5, с. 188] (тут і далі виділено курсивом нами. – *І. Д.*). За О. Матвєєвою «...децентралізація є своєрідною *системою* управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до органів місцевого самоврядування...» [9]. За Н. Нижник, децентралізація – це «... характерне для сфери державного управління *явище*, зумовлене об'єктивними і суб'єктивними факторами...» [4, с. 86]; за А. Лелеченко, це «...цілеспрямований *процес*, орієнтований на покращання державного управління, та включає в себе переміщення від вищих до нижчих рівнів органів державної влади і місцевого самоврядування...» [8, с. 11]; за О. Кобилецькою «...ефективний *інструмент* для реорганізації уряду в напрямі забезпечення суспільних благ та послуг» [7]; за С. Демиденко «...провідний *принцип* європейської і світової політики, що вплинув на зростання важливості багаторівневого управління розвитком територій» [3, с. 108]; за Т. Безверхнюк «...*перерозподіл* повноважень регіонам з метою ефективного використання внутрішнього потенціалу, заохочення регіональних ініціатив та розмежування функцій і повноважень між різними рівнями управління» [2].

Немає однастайності серед дослідників і щодо визначення об'єкта децентралізації. Одні, як уже зазначалося, вважають об'єктом децентралізації управління, інші – владу. Причому як одні, так і інші, зазвичай, розглядають досить широкий спектр цих категорій. Коли йдеться, наприклад, про децентралізацію управління, то одні розглядають об'єктом державне управління, інші – публічне управління. Є дослідження, де ці поняття ототожнюються і в межах однієї публікації вживаються поперемінно. Приблизно така ж ситуація й у випадку, коли об'єктом децентралізації розглядають владу. Тут ще ширший вибір об'єкта дослідження. Він охоплює поняття «влада», «органи влади», «державна влада»,

«публічна влада» тощо. Водночас, незважаючи на широкий спектр обраних авторами об'єктів децентралізації, дуже часто у своїх дослідженнях вони ці поняття, як і у випадку з управлінням, теж ототожнюють. Зокрема, у науковій публікації «Конституційні моделі децентралізації *державної влади*: проблеми визначення та впровадження» автор фактично говорить про *публічну владу* і доходить висновку, що «... децентралізація *публічної влади* передбачає відносну самостійність управлінських структур, наділяє їх правом ухвалювати та виконувати рішення в межах своєї компетенції, а також нести за них юридичну і політичну відповідальність» [6, с. 53]. У дослідженні «Особливості децентралізації та деконцентрації *влади*: теоретичний аспект» автор аналізує розлогий виклад визначень різних авторів, у яких ідеться, швидше, про децентралізацію державного управління, аніж влади [10]. В іншій публікації «Деконцентрація і децентралізація *публічної* влади: розуміння категорії», де об'єктом децентралізації заявлена публічна влада, теж ідеться про державне управління [5]. У дослідженні «Сутність та особливості централізації та децентралізації *органів* влади в Україні», де об'єктом децентралізації визначено органи влади, знову ж ідеться про державне управління [11]. У наведених прикладах, як уже зазначалося, відбувається запозичене від журналістів ототожнення понять «державне управління» і «влада». За такого трактування державного управління поняття «явище» (державне управління) і «засіб» здійснення цього явища (державної влади) підміняються. У цій публікації не ставилося завдання довести, що у випадку з управлінням є явищем, а що засобом його здійснення. Ці поняття є аксіомою і не потребують додаткових наукових розвідок. На підтвердження цього доречним буде згадати відомого науковця у галузі державного управління Г. Атаманчука, який вважає управління суспільним явищем, а засобом здійснення управлінських дій – владу. Однак слід розуміти, що влада як засіб у будь-якому управлінні, де задіяний людський ресурс, має свій смисл. У корпоративному управлінні, наприклад, владою є контрольний пакет акцій, в економічному – право власності на засоби виробництва, у сімейному – воля, традиції, у державному – державна влада. Відомо теж, що в будь-якому управлінні владою-засобом володіє «суб'єкт управління». У державному управлінні цим суб'єктом є держава, яка володіє владою у повному обсязі і використовує її для практичного, організуючого і регулюючого впливу на

суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження чи перетворення [1, с. 38].

Світовий досвід державотворення вказує на те, що державне управління, яке централізовано здійснює управлінські впливи на всі об'єкти управління, виявилось неспроможним охопити всі сфери людської діяльності й ефективно здійснювати функції держави з регулювання процесами організації його життєдіяльності. З огляду на це країни розвинутої демократії для підвищення ефективності усієї системи публічного управління країни обрали шлях децентралізації державного управління, яка в загальних рисах полягає у наділенні органів місцевого управління правом на виконання функцій держави з організації життєдіяльності на місцевому рівні. Тут важливо наголосити на тому, що йдеться не про делегування означених функцій держави, які в будь-який час можна відкликати, а про надання їх законодавчо тим органам місцевого управління, котрі краще ніж центральні органи державного управління розуміють потреби, інтереси і проблеми своєї громади. В Україні держава своїми функціями з організації життєдіяльності територіальних громад, згідно із затвердженою Кабінетом Міністрів України «Концепцією реформування місцевого самоврядування та організації територіальної влади в Україні», наділяє органи місцевого самоврядування. Тобто при здійсненні державного управління відбувається переділ повноважень між органами державного управління і органами місцевого самоврядування з виконання функцій держави щодо організації життєдіяльності на місцевому рівні. Ураховуючи ці положення можна сформулювати поняття *децентралізації державного управління*, яке, на нашу думку, слід розглядати як сукупність правових, організаційних, інституційних, інформаційних заходів, пов'язаних із наданням органам місцевого самоврядування повноважень з виконання управлінських функцій державних органів щодо організації життєдіяльності територіальних громад.

Виникає питання щодо коректності вживання терміна *«децентралізація публічного управління»*. Якщо публічне управління розглядати у його видовому розумінні, тобто як ототожнення з державним управлінням на підставі співзвучних термінів англійською мовою «public management» (публічне управління) і «public administration» (державне управління), то з вживанням терміна «децентралізація» у такому разі можна погодитись. Якщо ж його розглядати у родовому значенні, а

саме як сукупну взаємодію управлінських впливів державного управління, місцевого самоврядування та громадської ініціативи на погодження інтересів держави, громади і суспільства, то децентралізацію такого управління можна вважати недоречною. Адже означений тріумвірат – держава, громада і суспільство – є суб'єктом управління, що утворилося як похідне від децентралізації державного управління. Таке управління, на нашу думку, є новим видом управління, де держава не є одноособовим суб'єктом і яке жодним чином не може ототожнюватися з державним. Тому термін «децентралізація публічного управління» є дещо алогічним, оскільки за своїм змістом дослівно означає децентралізацію результату від децентралізації державного управління.

Для того щоб вирішити, який із термінів вживати до влади – «децентралізація» чи «деконцентрація», слід звернутися до історії цього питання. Відомо, що вперше деконцентрація державної влади у сучасному розумінні відбулася ще в античних полісах. Суть її була у розосередженні влади від єдиного її носія – правителя чи монарха до кількох незалежних носіїв. Тобто деконцентрація полягає у подрібленні права одноособово приймати рішення і нести відповідальність щодо володіння, розпоряджання, користування всіма ресурсами країни. Причин для цього багато, вони досліджені низкою авторів і пояснюються особливим впливом «феномену влади» на психіку людини, що в більшості випадків призводить до морального розбещення носія влади з різними непередбачуваними зловживаннями нею. У державотворчому контексті однією з причин деконцентрації влади було бажання суспільства підвищити ефективність державного управління. За результатами деконцентрації, як відомо, відбувся поділ державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, а його наслідком стало виникнення у державному будівництві республіканської форми правління.

Обґрунтовуючи коректність вживання термінів «децентралізація» і «деконцентрація» щодо влади слід, як і у випадку з публічним управлінням, ураховувати розуміння сутності об'єкта децентралізації. Якщо дотримуватися підходу до ототожнювання понять «влада» і «державне управління», то вживання терміна «децентралізація влади» можна вважати коректним. Якщо ж владу розглядати як засіб здійснення державного управління, що сконцентрований в якомусь одному органі державного управління, то коректним буде вживання

терміна «деконцентрація влади». У цьому разі, на нашу думку, деконцентрація влади – це перерозподіл владних повноважень між органами державного управління в межах виконання функцій законодавчої, виконавчої чи судової гілки влади. Для наукових текстів цей термін вважатиметься коректним за умови, що в ньому обумовлюватиметься, який вид влади – законодавча, виконавча, судова – підлягає деконцентрації.

Висновки. У наукових текстах терміни «децентралізація» та «деконцентрація» не завжди відповідають своїй сутності. Найчастіше вживається термін «децентралізація влади», що є не зовсім коректним щодо об'єкта децентралізації. Це пояснюється тим, що влада в будь-якому управлінні виконує роль засобу його здійснення. Натомість децентралізація, яку ми розглядаємо як сукупність правових, організаційних, інституційних, інформаційних заходів, пов'язаних із наданням органам місцевого самоврядування повноважень з виконання управлінських функцій державних органів щодо організації життєдіяльності територіальних громад, спрямовує означені заходи на державне управління як суспільне явище, а не на владу. Тому коректним усе ж є вживання терміна «децентралізація державного управління». А щодо влади як засобу здійснення державного управління логічним є вживання терміна «деконцентрація влади» із зазначенням, якої саме гілки державної влади деконцентрація здійснюється – законодавчої, виконавчої чи судової.

Термін «децентралізація публічного управління» можна вважати коректним лише за умови ототожнення його з державним управлінням. Та якщо розглядати публічне управління як сукупну взаємодію управлінських впливів державного управління, місцевого самоврядування та громадської ініціативи на погодження інтересів держави, громади і суспільства, то децентралізацію такого управління можна вважати алогічною, бо публічне управління – це не що інше як результат децентралізації державного управління.

Список використаних джерел

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – Москва : Юрид. лит., 1997. – 400 с.

2. **Безверхнюк Т. М.** Система ресурсного забезпечення регіонального управління: концептуальні засади розбудови і механізми функціонування : дис. ... д-ра держ. упр. : 25.00.02 / Безверхнюк Тетяна Миколаївна. – Одеса, 2009. – 441 с.

3. **Демиденко С. В.** Світовий досвід управління та фінансового планування регіонального розвитку / С. В. Демиденко // Вісн. Дніпропетр. держ. фінанс. акад. Сер. «Екон. науки». – Дніпропетровськ : ДДФА, 2009. – № 2. – С. 106 – 111.

4. **Державне управління в Україні: централізація і децентралізація** : монографія / кол. авт. ; відп. ред. Н. Р. Нижник. – Київ : УАДУ при Президентові України, 1997. – 448 с.

5. **Івлєєва Л. І.** Деконцентрація і децентралізація публічної влади: розуміння категорії / Л. І. Івлєєва. – Режим доступу : <http://dspace.univer.kharkov.ua/bitstream/123456789/8435/2/Ievleva.pdf>.

6. **Калінкін А. С.** Конституційні моделі децентралізації державної влади: проблеми визначення та впровадження / Андрій Калінкін // Наук. зап. Ін-ту законодавства Верховної Ради України : зб. наук. пр. – 2016. – № 2. – С. 51 – 56.

7. **Кобилецька О. Ф.** Удосконалення системи формування міжбюджетних відносин як однієї з засад зміцнення дохідної частини місцевих бюджетів України / О. Ф. Кобилецька. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/ejournals/PSPE/2009_4/Kobiletska_409.htm.

8. **Лелеченко А. П.** Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Лелеченко Анжела Павлівна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2006. – 16 с.

9. **Матвєєва О. Ю.** Децентралізація державного управління як чинник досягнення фінансової автономії місцевого самоврядування в Україні / Матвєєва Ольга Юріївна // Публічне адміністрування: теорія та практика : електрон. зб. наук. пр. – 2014. – Вип. 1(11). – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2014_1_21.

10. **Роман В. Ф.** Особливості децентралізації та деконцентрації влади: теоретичний аспект / В. Роман // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – 2014. – Вип. 38. – С. 92 – 98.

11. **Цурканова І. О.** Сутність та особливості централізації та децентралізації органів влади в Україні / І. О. Цурканова. – Режим доступу : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/politics/2012/197-185-13.pdf>.

List of references

1. **Atamanchuk G. V.** Teoriya gosudarstvennogo upravleniya : kurs lektsiy / G. V. Atamanchuk. – Moskva : Yurid. lit., 1997. – 400 s.

2. **Bezverkhniuk T. M.** Systema resursnoho zabezpechennia rehionalnoho upravlinnia: kontseptualni zasady rozbudovy i mekhanizmy funktsionuvannia : dys. ... d-ra derzh. upr. : 25.00.02 / Bezverkhniuk Tetiana Mykolaiivna. – Odesa, 2009. – 441 s.

3. **Demydenko S. V.** Svitovyi dosvid upravlinnia ta finansovoho planuvannia rehionalnoho rozvytku / S. V. Demydenko // Visn. Dnipropetr. derzh. finans. akad. Ser. «Ekon. nauky». – Dnipropetrovsk : DDFa, 2009. – № 2. – S. 106 – 111.

4. **Derzhavne upravlinnia v Ukraini: tsentralizatsiia i detsentralizatsiia : monohrafiia / kol. avt. ; vidp. red. N. R. Nyzhnyk.** – Kyiv : UADU pry Prezydentovi Ukrainy, 1997. – 448 s.

5. **Ivlieieva L. I.** Dekontsentratsiia i detsentralizatsiia publichnoi vlady: rozuminnia katehorii / L. I. Ivlieieva. – Rezhym dostupu : <http://dspace.univer.kharkov.ua/bitstream/123456789/8435/2/Ievleva.pdf>.

6. **Kalinkin A. S.** Konstytutsiini modeli detsentralizatsii derzhavnoi vlady: problemy vyznachennia ta vprovadzhennia / Andrii Kalinkin // Nauk. zap. In-tu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy : zb. nauk. pr. – 2016. – № 2.– S. 51 – 56.

7. **Kobiletska O. F.** Udoskonalennia systemy formuvannia mizhbiudzhethnykh vidnosyn yak odniei z zasad zmitsnennia dokhidnoi chastyny mistsevykh biudzhethiv Ukrainy / O. F. Kobiletska. – Rezhym dostupu : www.nbu.gov.ua/ejournals/PSPE/2009_4/Kobiletska_409.htm.

8. **Lelechenko A. P.** Detsentralizatsiia v systemi derzhavnoho upravlinnia v Ukraini: teoretyko-metodolohichni analiz : avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.01 / Lelechenko Anzhela Pavlivna ; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. – Kyiv, 2006. – 16 s.

9. **Matveieva O. Yu.** Detsentralizatsiia derzhavnoho upravlinnia yak chynnyk dosiahnennia finansovoi avtonomii mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini /

Matveieva Olha Yuriiivna // Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka : elektron. zb. nauk. pr. – 2014. – Vyp. 1(11). – Rezhym dostupu : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2014_1_21.

10. **Roman V. F.** Osoblyvosti detsentralizatsii ta dekontsentratsii vlady: teoretychnyi aspekt / V. Roman // Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia : zb. nauk. pr. – 2014. – Vyp. 38. – S. 92 – 98.

11. **Tsurkanova I. O.** Sutnist ta osoblyvosti tsentralizatsii ta detsentralizatsii orhaniv vlady v Ukrainy / I. O. Tsurkanova. – Rezhym dostupu : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/politics/2012/197-185-13.pdf>.

Надійшла до редколегії 19.12.16