

УДК 321:303.01

В. Роман

ОСОБЛИВОСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ДЕКОНЦЕНТРАЦІЇ ВЛАДИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Розглянуто тлумачення поняття децентралізації та деконцентрації. Проаналізовано спільні риси децентралізації та деконцентрації. Подано раціональну модель децентралізації влади та напрямки здійснення процесів децентралізації та деконцентрації.

Ключові слова: децентралізація, деконцентрація, місцеве самоврядування, виконавча влада.

Проблема децентралізації влади є досить актуальною і дискусійною на сьогодні. Країни, зокрема постсоціалістичні, шукають нову організацію влади, яка буде орієнтуватися на принципах демократії. Відповідно до зарубіжного досвіду, ефективність взаємозв'язків між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування залежить від раціонального розподілу повноважень і відповідальності між цими структурами.

Проблему децентралізації та деконцентрації влади вивчали такі науковці як: В. Борденюк [1], Г. Бребан [2], М Будник [3], Ж. Ведель [4], І. Грицяк [5], В. Авер'янов [6], О. Бориславська [7], Л. Івлєєва [8], А. Коваленко [9], Р. Колишко [10], А. Матвієнко [11], С. Махина [12], И. Трофимова [13], В. Халипов [14], В. Храмов [15], І. Цурканова [16] та інші.

Мета статті – дослідити особливості децентралізації та деконцентрації влади.

Історія децентралізації виникла наприкінці XVI ст. Цей період ознаменувався пошуком найкращої форми організації державного устрою та побудови системи зв'язків між його складовими. Основоположниками децентралізованого державного устрою вважаються Ж. Боден та Й. Альтузіус. Перший розвинув теорію суверенної монолітної держави, а другий, на протигагу опоненту, висунув теорію федеральної державної організації [17].

Процес децентралізації функцій між центральним і місцевим урядами є надзвичайно складним. Він стосується аспектів фінансів, адміністрації, контролю, регулювання, звітності й підзвітності, які фактично є елементами взаємин між різними рівнями уряду. Окрім того, здійснення децентралізації, на жаль, проходить не дуже рівномірно. Незважаючи на спільні зусилля політичних й економічних чинників, які породжують потребу в децентралізації, нерідко між реальним положенням речей і цілями існують прогалини, причиною яких може бути політика й законодавство [18].

Децентралізація влади: раціональна модель наведена на рис. 1.

Різні науковці трактують по-різному поняття “децентралізація” та “деконцентрація”. Розглянемо деякі з таких трактувань.

Як відомо, децентралізація є політикою центральної влади з передачі місцевим органам влади (органам самоврядування) низки компетенцій, які до цього здійснювалися державою. Фактично, децентралізація – це 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 [19].

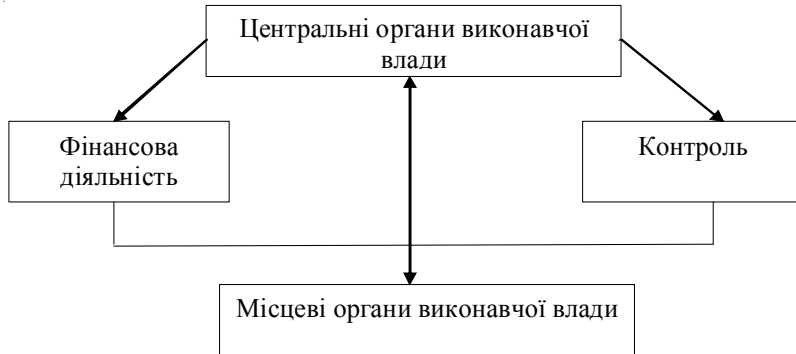


Рис. 1. Децентралізація влади: раціональна модель [20]

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 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 [21].

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 [22].

Аналіз понять “децентралізація” та “деконцентрація” дає можливість використовувати їх у різних значеннях. І. Грицяк зазначає, що “останніми десятиліттями у країнах світу значно посилюлися процеси деконцентрації і децентралізації 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)” [23].

На думку французьких адміністративістів, близьким, але не тотожним за змістом до децентралізації є поняття деконцентрації влади, оскільки деконцентрація – це лише “техніка управління” [24], 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 по відношенню до центральній владі.

Що стосується розуміння змісту поняття децентралізації у роботах вітчизняних дослідників, то єдності поглядів не прослідковується [25]. Однак, доцільно 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” [26].

Всі типи децентралізації є взаємопов’язаними, доповнюють один одного, підсилюють загальну тенденцію. Ефективна децентралізація неможлива без реального самоврядування нижніх рівнів влади і демократії як способу здійснення влади [27].

А. Коваленко вважає, що сутність децентралізації полягає у 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” [28].

Децентралізація – не одноразова передача владних повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування, а як комплексний процес, що включає у себе такі елементи, як питання спроможності органів державної влади передати, а органів місцевого самоврядування – отримати і ефективно розпорядитися владними повноваженнями; визначення обсягу повноважень, який необхідно передавати механізм передачі владних повноважень; механізм взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування; питання адміністративно-територіальної реформи тощо [29].

Децентралізацію публічної влади розуміють як процес перерозподілу владних повноважень та обсягів компетенції між центральним та місцевими рівнями організації публічної влади зі зміщенням акценту виконання на місцях у частині здійснення заделегідь окреслених і гарантованих державою функцій [30].

Децентралізація державного (публічного) управління є складним комплексним поняттям. У найзагальнішому сенсі можна стверджувати, що децентралізація в правовій демократичній державі – це передача певного обсягу владних повноважень компетентними суб’єктами управлінського впливу іншим структурним одиницям, наділеним необхідними правами, обов’язками та ресурсами. Кінцевою метою такого перерозподілу управлінських функцій є можливість прийняття різних оптимальних управлінських рішень на державному, регіональному та місцевому рівнях [31].

Децентралізація, як і інші форми “розподілу” державної влади, означає, з-поміж іншого, усунення монополізму державного управління з царини суспільних відносин. Автори одного з політологічних словників пропонують таке розуміння сутності поняття “державне управління”: це “одна з форм діяльності держави, яка виражається у реалізації законів, в організації суспільних відносин з метою забезпечення державних інтересів і політики, яку проводить держава” [32].

Децентралізація – процес розширення та зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру [33].

За І. Грицяком, децентралізація державного управління – це “діяльність незалежного місцевого самоврядування в результаті передачі їм повноважень держави”. Передача повноважень у цьому випадку розглядається не як делегування, а як перетворення державних повноважень на самоуправлінські, що, очевидно, дає можливість розгляду різних видів влади місцевого самоврядування і державної влади. При цьому І. Грицяк зауважує: “Якщо процеси деконцентрації поширюються лише на державну виконавчу владу на місцях, то децентралізаційна діяльність своїм об’єктом має сферу місцевого самоврядування” [34].

Напрямки здійснення процесів децентралізації та деконцентрації влади наведено на рис. 2.

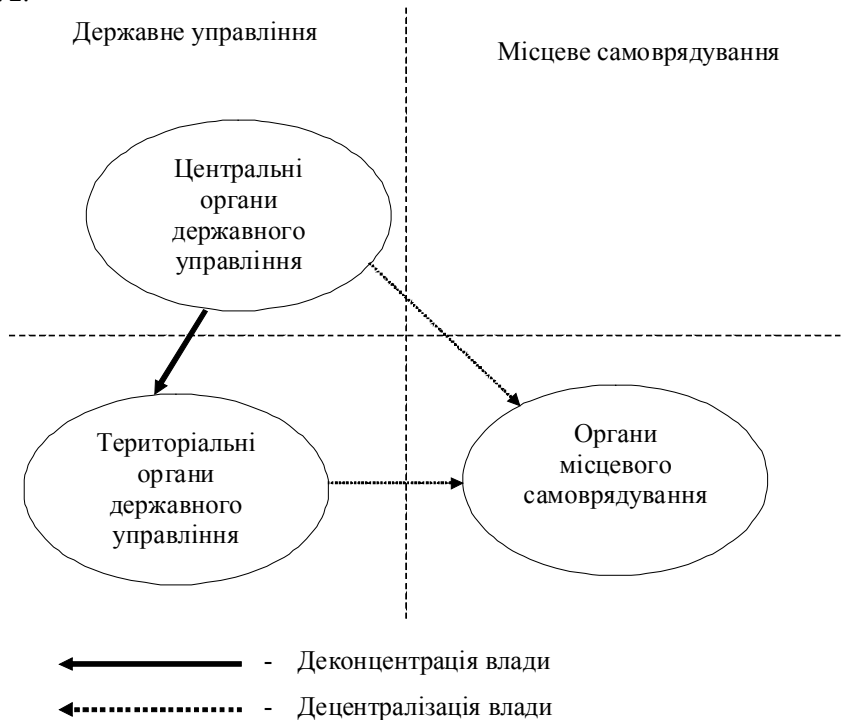


Рис. 2. Напрямки здійснення процесів децентралізації та деконцентрації [35]

Децентралізація влади – це передача прав прийняття рішень між центральними органами влади і місцевим самоврядуванням.

Деконцентрація означає передачу права приймати рішення органам, які не підпорядковані центральним органам влади і яких обирають зацікавлені громадяни.

На нашу думку, доцільно погодитися з Г. Бребаном, який вважав, що “децентралізація та деконцентрація є двома різними видами переміщень повноважень з центру на місця” [36].

Спільною ознакою деконцентрації та децентралізації є те, що право приймати важливі рішення вилучається у центральних органів влади і виконуються на місцях.

Основними цілями децентралізації є підвищення ефективності державного сектора та якості життя населення. Децентралізація розглядається як невід’ємний елемент

вирішення проблем, зумовлених зростанням вимог, з якими стикаються державні органи, зростанням надій населення на ефективніше виконання державними установами своїх функцій. Із погляду політики, децентралізація повинна сприяти поліпшенню планування й ефективнішій роботі державних служб та її органів, при цьому враховувати місцеві потреби й умови (при одночасному досягненні регіональних і національних цілей) [37].

Спільним для деконцентрації і децентралізації є той факт, що повноваження на прийняття важливих рішень вилучаються у центральної влади і здійснюються на місцях. Деконцентрація влади сприяє прогресу і розвитку народовладдя, створює умови для реального залучення громадян до вирішення суспільних справ. Децентралізація має певні демократичні переваги, оскільки передбачає передачу управління максимальним числом справ в руки безпосередньо зацікавлених осіб або їх представників. Необхідність деконцентрації та децентралізації влади диктується важливістю наближення механізмів задоволення потреб та інтересів людей до тих умов, в яких вони формуються. Загальний зміст деконцентрації та децентралізації влади, таким чином, може бути зведений до проблеми становлення більш адекватної у розвинутому суспільстві системи влади, для якої права і свободи людини в усіх їх різновидах (права людини як індивіда, права соціальних спільнот, зокрема народу, нації, місцевих співтовариств тощо), їх закріплення і здійснення визначають внутрішню організацію, зміст та суть її діяльності, з урахуванням цього набирає чинності тенденція до розширення складу прав і свобод людини, видової диференційованості, збагачення їх змісту, адекватного зростання людських потреб та якісної диференціації інтересів людей, що одержують визнання і закріплення у вигляді особливих прав людини. Ідея деконцентрації та децентралізації влади полягає у поверненні влади народу, зокрема місцевим співтовариствам. А тому деконцентрацію і децентралізацію влади необхідно розглядати як фактори розвитку громадянського суспільства [38].

Висновки

Розглянувши різні погляди науковців на поняття децентралізація та деконцентрації, можна зробити висновок, що децентралізація – це вертикальний перерозподіл відповідальності між певними рівнями одного і того ж органу влади, а деконцентрація – це поділ відповідальності між різними суб'єктами.

Література

1. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) В. Борденюк // Право України [Текст]. — 2005. — № 1. — С. 21—25.
2. Бребан Г. Французское административное право [Текст] / Г. Бребан. — М. : [б. и.], 1988. — С. 87.
3. Будник М. Децентралізація – як необхідна умова модернізаційних процесів у системі державного управління України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardu_o/2009_1/R_2/Budnik.pdf.
4. Ведель Ж. Административное право Франции [Текст] / Ж. Ведель. — М. : Прогрес, 1973. — 512 с.
5. Грицяк І. А. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація [Текст] / І. А. Грицяк. — К. : Вид-во УАДУ, 1997. — 487 с.
6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Факт, 2003. — 384 с.

7. 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.
8. Івлєєва Л. І. Деконцентрація і децентралізація публічної влади: розуміння категорії [Електронний ресурс] / Л. І. Івлєєва. — Режим доступу : <http://dspace.univer.kharkov.ua/bitstream/123456789/8435/2/Ievleva.pdf>.
9. Коваленко А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі / А. Коваленко // Право України [Текст]. — 1997. — № 2. — С. 3—5.
10. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку / Р. А. Колишко // Вісник КНУ [Текст]. — 2003. — Вип. 27. — С. 198—204. — (Серія “Міжнародні відносини”).
11. 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.
12. Махина С. Н. Сущность и системные характеристики политико-правовой категории “децентрализация” в современном демократическом государстве / С. Н. Махина // Государство и право [Текст]. — 2006. — № 7. — С. 27—30.
13. 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.
14. Политологический словарь [Текст] / ред. В. Ф. Халипов. — М. : [б. в.], 1995. — С. 35.
15. Храмов В. О. Система територіальної організації державного управління та місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / В. О. Храмов. — Режим доступу : <http://kiev.convdocs.org/docs/92/index-22379.html?page=2>.
16. 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>.
17. Там само.
18. Там само.
19. 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/Ardup/2011_2/2-5-20.pdf.
20. Цурканова І. О. Сутність та особливості централізації та децентралізації органів влади в Україні...
21. Бориславська О. М. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України... — С. 158.
22. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцевого самоврядування... — С. 22.
23. Грицяк І. А. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація... — С. 247.
24. Ведель Ж. Адміністративне право Франції... — С. 57.
25. Авер’янова В. Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики... — С. 91.

26. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування... — С. 21.
27. Там само
28. Коваленко А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі... — С. 4.
29. Матвієнко А. С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні... — С. 3.
30. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку... — С. 201.
31. Махина С. Н. Сущность и системные характеристики политико-правовой категории “децентрализация”... — С. 23.
32. Политологический словарь... — С. 21.
33. Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії і сучасності / І. Грицяк // Вісник УАДУ [Текст]. — 1996. — № 1. — С. 53—67.
34. Грицяк І. А. Проблеми теорії та практики державного управління та місцевого самоврядування [Текст] : матер. щоріч. наук.-практ. конф. професорсько-викладацького складу та слухачів Української академії державного управління (31 травня 1996 р.) / І. А. Грицяк. — К. : [б. в.], 1996. — С. 58.
35. Там само.
36. Бребан Г. Французское административное право... — С. 87.
37. Там же.
38. Там же.

V. Roman

PECULIARITIES OF DECENTRALIZATION AND DECONCENTRATION OF POWER—THEORETICAL ASPECT

The interpretation of the concept of decentralization and deconcentration is considered. The similarities of decentralization and deconcentration are analysed. Rational model of authority decentralization and ways of the implementation of decentralization and deconcentration processes are given.

Key words: decentralization, deconcentration, local self-government, executive authority.