

УДК 35.071.6

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК СПОСІБ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В ДЕРЖАВІ

**А.Е. СВІТЛИЧНА, студентка 4 курсу юридичного факультету¹,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка**

У статті розглянуто сучасні підходи до визначення поняття та видів децентралізації. Розкрито суть децентралізації через її основні елементи, з їх наступною характеристикою. Проаналізовано досвід європейських країн, позитивні та негативні аспекти імплементації даного принципу з урахуванням показників індексу децентралізації. А також запропоновані шляхи удосконалення національного законодавства в сфері організації публічної влади для створення найбільш сприятливих умов для повноцінної реалізації даного принципу в Україні.

Децентралізація, публічна адміністрація, організація публічної влади, фінансова деконцентрація, політична децентралізація, делегування, деконцентрація, деволуція, індекс децентралізації, адміністративне право.

На сьогоднішній день прийнято розглядати децентралізацію орієнтиром інституційних реформ. Децентралізація є складним процесом, що виходить за межі структурних реформ, адже здійснює вплив на усі сфери суспільного життя, оскільки наближає процес прийняття рішень до громадськості і тим самим дає змогу впровадженим програмам та послугам краще відповідати місцевим потребам. Саме така тенденція спостерігається в більшості європейських країн, де децентралізація тим чи іншим чином реалізується і де якісні покращення здійснення публічної влади ми вже можемо спостерігати. Впровадження децентралізації має велике значення для організації публічної влади в Україні. Проте, перед приведенням його в дію необхідно врахувати особливості суспільної організації країни і державного управління загалом.

Питання децентралізації публічної влади є предметом дослідження багатьох зарубіжних учених таких як Х.Вольман, Ф.Тудор, Х.Фреж, П.Захарія, Р.Ебель, Я.Брюнкер, Х. Зоу та інші. Серед відчизняних дослідників варто зазначити таких: В.Б Авер'янов, І.А.Грицьак, А.А. Пухтецька, О.В. Батанова, І.П Бутка, О.В. Зайчука, В.М. Кампа, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, В.В.Копейчикова, М.О. Пухтинського, А.О. Селіванова, М.О. Теплюка, В.М. Шаповала.

Метою статті є визначення раніше розроблених проблем з наступним аналізом змісту децентралізації як способу організації публічної влади в державі, визначення актуальних проблем запровадження

¹ Науковий керівник – кандидат юридичних наук, доцент А.А. Пухтецька

децентралізації в Україні, а також розкриття сучасного європейського досвіду використання принципу децентралізації.

У ст. 132 Конституції України визначається, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади. Тобто фактично передбачається поєднання двох самостійних принципів. Причому, слід звернути увагу, зазначений першим принцип централізації, йому надається перевага і який відображає власне дійсний стан речей в Україні. На сьогодні децентралізація не покладена в основу організації діяльності органів публічної влади і має виключно формальне закріплення.

Енциклопедія державного управління визначає децентралізацію державної влади як «самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, суттєвому; виявляється у делегуванні повноважень від органів державного управління до місцевого самоврядування» [1, с. 125]. Децентралізація передбачає розширення повноважень органів місцевого самоврядування, делегування їм повноважень вищих ланок державної влади. Тобто, відбувається наділення місцевих органів влади певною політичною автономією, разом з новими функціями і ресурсами.

На наш погляд, децентралізована модель організації публічної влади передбачає надання адміністративно-територіальним одиницям або іншим територіальним утворенням права самостійно вирішувати питання місцевого значення та реалізовувати завдання місцевого значення, передбачені законодавством. Причому втручання у їх діяльність здійснюється виключно у передбачених законом формах та випадках з метою нагляду за законністю.

Мета впровадження децентралізації видається чітко визначено Ф. Тудором у його роботі «Фінансові незручності децентралізації», в якій він чітко визначає, що децентралізація є «способом забезпечення більш ефективного публічного сервісу, що корелюють здебільшого з вимогами та уподобаннями населення» [2, с. 340]. Важко не погодитись, що одним з найважливіших завдань децентралізації є впровадження кращого публічного сервісу задля задоволення потреб населення. В підтвердження вищесказаного хочу сказати, що жодна централізована система неспроможна реагувати на надзвичайно широкий спектр потреб місцевої громади настільки добре, як нею обрана місцева влада, котра несе відповідальність перед відповідною громадою.

Країни Європи зважають на додаткову перевагу децентралізації. Р. Ебель підкреслює: «Західний світ вбачає децентралізацію як альтернативний спосіб забезпечення публічних послуг в економічно більш ефективний спосіб» [3, с. 145]. Зважаючи на це, посткомуністичні країни з перехідною економікою мають брати на озброєння децентралізацію як природний крок у переході до ринкової економіки та демократії з можливістю протистояння економічній нестабільності та неефективному

урядванню, а також оптимізації вирішення загальнонаціональних питань з урахуванням регіональних особливостей.

Таким чином, децентралізація створює умови для зміцнення самостійності влади на місцях через:

- координацію владою на місцях публічного сервісу відповідно до місцевих особливостей та потреб;
- ефективне використання фінансових, людських та матеріальних ресурсів;
- здійснення діяльності адміністративно-територіальних одиниць оперативно, залежно від специфічних вимог та місцевих потреб;
- організації спільного управління та урядування кожної адміністративно-територіальної одиниці.

Вирізняють три основні типи децентралізації: політична, адміністративна і фінансова та три основні форми децентралізації: деконцентрація, делегування і деволюція.

Індекс децентралізації визначають два основні параметри, а саме децентралізація прийняття рішень і фінансова децентралізація. Показник децентралізації прийняття рішень ілюструє рівень автономії на місцевому рівні управління, спроможність приймати рішення незалежно від національного рівня. В свою чергу фінансова децентралізація свідчить про те, чи забезпечений місцевий рівень належними ресурсами, наскільки він є фінансово незалежним. Оскільки власне фінансова незалежність є беззаперечною основою незалежності прийняття рішень.

Політична децентралізація має на меті надати громадянам та демократично обраним ними представникам більше повноважень у процесі прийняття рішень. Також передбачається розширення компетенції владних суб'єктів місцевого рівня шляхом передачі частини повноважень органів центральної влади. Деволюція вважається формою політичної децентралізації. Деволюція являє собою повну передачу відповідальності, процесу прийняття рішень, ресурсів, отримання доходів місцевому рівню публічної влади, що є автономною і діяльністю якої повністю залежить від покладених на неї повноважень. Політична децентралізація потребує конституційної, правової та регуляторної бази для забезпечення підзвітності та прозорості діяльності органів наділених владними повноваженнями. Також є необхідним реструктуризація установ та розвиток зв'язків з громадськістю і приватним сектором.

Адміністративна децентралізація передбачає розподіл повноважень, відповідальності та фінансових ресурсів між різними рівнями державної влади. Вона може бути здійснена двома шляхами: функціональний та територіальний розподіл влади. Функціональний передбачає передачу повноважень спеціалізованим організаціям, що здійснюють діяльність в межах своєї юрисдикції. Територіальний же розподіл влади має на меті передачу відповідальності за реалізацію покладених на них публічних функцій інституціям, зважаючи на географічні та політичні межі. Адміністративно-територіальні одиниці, зазвичай, визнаються незалежними юридичними особами, хоча і не обов'язково.

Виділяють також такі способи як: деконцентрація, за якої повноваження та відповідальність передаються з одного рівня центральних органів влади до інших зі збереженням того ж ієрархічного рівня підзвітності місцевих територіальних одиниць центральним міністерствам чи агенствам, котрі були децентралізовані. Деконцентрація може розглядатися як пеший крок до децентралізації влади; делегування – тимчасова передача повноважень та відповідальності місцевим владним одиницям чи агенціям, що не завжди обов'язково є відділами чи місцевими підрозділами органів, що делегують повноваження.

І, нарешті, фінансова децентралізація, яка являє собою суттєву складову усіх форм децентралізації. Суб'єкти децентралізації повинні бути забезпечені фінансовими ресурсами, а також володіти правом прийняття фінансових рішень задля здійснення покладених на них завдань.

Причому хочу підкреслити, що прослідковується дуже тісний зв'язок між фінансовою децентралізацією та чинниками, які визначають децентралізацію процесу прийняття рішень. Жоден із процесів неможливо повноцінно реалізуватися у відриві один від одного. Це пояснюється тим, що чим більша є фінансова залежність регіональних структур від центральних, тим меншою є їх автономія. З наявністю достатніх фінансових ресурсів у адміністративно-територіальних одиниць з'являється можливість виконувати більшу кількість завдань та функцій, діяти незалежно та повністю забезпечувати свою діяльність. Тож, взаємозв'язок цих двох показників є надзвичайно важливим для якісного функціонування політики децентралізації.

Відповідно до звіту Асамблеї європейських регіонів, з індексом децентралізації 72 із 100 можливих Швейцарія займає перше місце серед європейських країн, підіндекс з найменшим значенням є адміністративна децентралізація 72, за нею функціональна, що складає 58. Швейцарія досягла найвищого результату у фінансовій децентралізації – 75, в порівнянні з іншими європейськими країнами. Швейцарські регіони мають високий ступінь фінансової автономії: у них є широкий спектр податкових повноважень і можуть, наприклад, встановити податкову базу, ставка податку, контролювати податкові надходження і, крім того отримати фіксовану частку національних податків.

Друге місце після Швейцарії займає Німеччина де індекс становить 66. На противагу країнам – лідерам з реалізації децентралізації виступають такі країни як Греція, Естонія та Болгарія, у яких індекс децентралізації складає 31, 31, 25 відповідно [4, с. 26].

Німецька федеральна традиція на перший погляд виглядає типовою децентралізованою системою, особливо зважаючи на відносини між органами федерації та Землями, а також політично і функціонально сильною позицією місцевої влади на внутрішньодержавному рівні. Та при ближчому розгляді, пояснює Х. Вольман, виявляється, що «значна частина деволуції та передачі публічних повноважень з державного рівня на місцевий ефективно здійснювався і здійснюється через делегацію і

обмежену муніципалізацію, що становить адміністративну деконцентрацію, з тенденцією включення управління місцевого рівня до державного, а не політичну децентралізацію» [5, с. 16]. Проте, вважаю необхідним зауважити, що через тісний взаємозв'язок політики децентралізації і фінансування органів місцевого рівня у багатьох країнах впровадження такої політики призводить до економічних проблем та політичної кризи, зважаючи на ризики, які вона у собі несе. Немає сумнівів, що надання значної автономії місцевій владі може викликати ускладнення у координації діяльності з центральною владою. Зростає також ризик із впливу на прийняття рішень неналежної кваліфікації посадовців, зважаючи на свободу прийняття рішень. І, звісно, існує можливість виникнення автономізації цілей, невідповідності прийнятих рішень загальним цілям адміністрації. Хоча, децентралізація не обов'язково приречена на кризу; це може бути способом, у який місцеві суб'єкти зможуть краще контролювати розвиток державного управління та ефективно мобілізувати тих, хто сприяє цьому.

Зважаючи на загальну організацію управління в державах Європи, що дозволяє ефективно функціонувати усім рівням державної влади і тим самим забезпечувати стабільний розвиток суспільства, вважаю за необхідне підкреслити основні моменти, які варто взяти на озброєння для майбутнього вдосконалення публічної влади в Україні.

На мою думку, слід звернути увагу на європейські принципи і стандарти здійснення публічної влади, впровадження яких створює підґрунтя реалізації децентралізації. В європейських країнах вони отримали закріплення у: Хартії основоположних прав ЄС, Договорах про заснування ЄС, національному законодавстві країн та законодавстві ЄС, Європейському кодексі належної адміністративної поведінки та ін. Основними такими принципами є: верховенство права, участь, прозорість, справедливість, результативність та дієвість. На сьогодні більшість європейських принципів і стандартів здійснення публічної влади знайшли своє відображення у проекті Адміністративно-процедурного кодексу від 3 грудня 2012 року. Ще одним важливим елементом удосконалення є закріплення компетенції органів публічної адміністрації та їх посадових осіб на рівні закону, а не нормативного акту.

Отже, вищезазначені положення є важливими елементами єдиного підходу до зміни способу організації публічної влади в державі, що базується на системному підході. Без сумніву, децентралізація має ряд переваг та позитивних наслідків серед яких спрощення системи і процедури прийняття рішення, а також реалізація цього рішення за участю суб'єкта прийняття та під його відповідальність; наближеність до споживача публічних послуг, що скорочує період часу для надходження інформації з рівня виконавця на рівень прийняття рішення і навпаки; гнучкість процесу виконання відповідних функцій, що дозволяє швидше пристосуватися до зовнішніх та внутрішніх змін та багато інших.

У будь-якому разі впровадження децентралізації є комплексним підходом який передбачає цілий ряд змін у здійсненні публічної влади і

створенні механізмів ефективного управління в системі децентралізованої влади. Найважливішою передумовою якого є утвердження принципу верховенства права, а також визнання та гарантії місцевого самоврядування. Необхідним також є забезпечення демократичного і ефективного виборчого законодавства, а також незалежність, ефективність і прозорість судової системи.

Вагомим аргументом на користь запровадження децентралізації як способу організації публічної влади є підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та територіальних органів центральної влади, а також забезпечення сприятливого політичного та економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. На сьогодні, в Європі панівною формою організації публічної влади стає децентралізована держава з наділенням автономією регіонального і місцевого рівнів. Для визначення рівня децентралізованості адміністративно-територіальних одиниць країни використовується індекс децентралізації.

Децентрацізацію прийняття рішень визначають такі чинники як адміністративна, функціональна, політична та вертикальна децентралізація, яка враховує кількість рівнів та структуру регіонального рівня.

Отже, децентралізація за своєю суттю передбачає надання адміністративно-територіальним одиницям або іншим територіальним утворенням права самостійно вирішувати питання місцевого значення та реалізовувати власні завдання, передбачені законодавством під власну відповідальність.

Децентралізація потребує не лише формальної зміни способу організації публічної влади, а цілісної зміни в підході до здійснення урядування всередині країни. Впровадження децентралізованої моделі організації публічної влади в Україні потребує внесення значних змін до законодавства в першу чергу щодо реалізації концепції регіоналізації. Необхідне створення необхідних умов для доступу громадян до здійснення публічної влади, орієнтації на задоволення потреб та інтересів громадянина; забезпечення зменшення впливу вищих рівнів державної влади на органи місцевого самоврядування, а також чітке визначення компетенції та відповідальності усіх ланок державної влади в країні.

Список літератури:

1. Публічне врядування : Том 8 / наук. ред. колегія: В.С. Загорський (голова), С.О. Телешун (співголова) та ін. – Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.

2. Tudor F. Financial inconveniences of decentralization, *Studia Universitatis «Vasile Goldiș» Arad, Economics Series.* – № 19, Part III- 2009. – pp. 340-344. – [Electronic resource]. – Mode of access : <http://studiaeconomia.uvvg.ro>

3. Ebel, Robert D. and Serdar Yilmaz. «Concept of Fiscal Decentralisation and Worldwide Overview» : *International Symposium Quebec Commission of Fiscal Imbalance – September 2001.* – pp.145–174. – [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.groupes.finances.gouv.qc.ca>

4. From Subsidiarity to Success :The Impact of Decentralisation on Economic Growth. Part 1 : Creating a Decentralisation Index. The Assembly of European Regions. – [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.aer.eu>

5. Wollmann H., The Devolution of Public Tasks between Political Decentralisation und Administrative Deconcentration – a Comparative European Perspective // «Social Science Japan». – The Information Center for Social Science Research on Japan Institute of Social Science University of Tokyo. – № 37. – September 2007. – pp.16–21. – [Electronic resource]. – Mode of access : <http://newslet.iss.u-tokyo.ac.jp>

В статье рассмотрены современные подходы к определению понятия и видов децентрализации. Раскрыта суть децентрализации через ее основные элементы с их последующей характеристикой. Проанализирован опыт европейских стран, положительные и отрицательные аспекты имплементации данного принципа с учетом показателей индекса децентрализации. А также предложены пути совершенствования национального законодательства в сфере организации публичной власти для создания наиболее благоприятных условий для полноценной реализации данного принципа в Украине.

Децентрализация, публичная администрация, организация публичной власти, финансовая деконцентрация, политическая децентрализация, делегирование, деконцентрация, деволюция, индекс децентрализации, административное право.

The article presents modern approaches to the definition and types of decentralization. Defined the essence of decentralization through its basic elements with their following characterization. The experience of European countries is analyzed, the positive and negative aspects of implementation of this principle in regard with an index of decentralization. Ways to improve national legislation in the sphere of organization of public authorities to create favorable conditions for the full implementation of this principle in Ukraine are also suggested.

Decentralization, public administration, organization of public authority, financial deconcentration, political decentralization, delegation, deconcentration, devolution, decentralization index, administrative law.