

Мануїлова К.В.

Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ КОНЦЕПТУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано тлумачення концепту децентралізація публічної влади України, концептуальні засади та значення реформи децентралізації влади України. З'ясовано, що децентралізація публічної влади України потребує подальшого вдосконалення законодавчої бази; поліпшення механізмів реалізації децентралізації в гуманітарній та в бюджетній сферах, а також уточнень і перерозподілів повноважень між органами публічної влади.

Ключові слова: децентралізація, публічна влада, реформа, Україна.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Проблема децентралізації публічної влади України вже не одне десятиліття залишається актуальною темою у вітчизняних та зарубіжних наукових розвідках. Зазначене питання перебуває в полі зору правознавців, політологів, істориків, соціологів, філософів, державознавців тощо. Проте думки науковців стосовно цього процесу не завжди збігаються. Розгляд й узагальнення різних думок щодо тлумачення, концептуальних засад та значення реформи децентралізації влади України дозволить визначити наслідки реформи, окреслити можливі ризики, намітити подальші шляхи удосконалення програми реформ децентралізації влади України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нині питання децентралізації публічної влади привертає увагу дослідників різних наукових галузей, шкіл і напрямів. Так, багато вчених проаналізували процеси централізації та децентралізації в державному управлінні: Л. Дорофєєва, Г. Колесникова, А. Колодій, А. Трачук та інші. Осмислення процесу децентралізації влади з позицій регіонального управління здійснили у своїх працях Ю. Шемшученко, І. О. Кресіна, О. Гальцова, М. Силенко, В. Сахаров.

Особливості функціонування місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні проаналізовані С. Давтяном, Р. Плющом, С. Саханенко та іншими.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є теоретико-методологічний аналіз концепту децентралізація публічної влади України.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Під час теоретичного осмислення концепту «децентралізація публічної влади України» можна умовно виокремити низку проблемних питань, що вимагають подальшого дослідження й уточнення.

Перша проблема полягає в неоднозначності тлумачення концепту «децентралізація публічної влади». Останнє варто шукати не стільки в запропонованій фіксованій інтерпретації, а розглядати у мовному, інституційному та соціально-історичному контекстах [1, с. 1]. Так, етимологія терміна «децентралізація» походить від латинських слів *de* – заперечення та *centrum* – основний центр.

Запровадження реформи децентралізації публічної влади у другій половині ХХ – ХХІ ст. у Європі й в Україні зокрема сприяло підвищенню наукового інтересу до теоретичного осмислення сутності та значення багатоаспектного терміна «децентралізація публічної влади» серед учених, які представляють різні наукові напрями.

Французькі вчені Ж. Ведель і Г. Бребан визначили у своїх дослідженнях «децентралізацію публічної влади» з позицій адміністративного права. Зокрема, Ж. Ведель вважав, що суть децентралізації полягає у передаванні прав на прийняття рішень органам влади, які не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам влади та які обираються зацікавленими громадянами [2, с. 35]. Своєю чергою Г. Бребан зауважив, що під час децентралізації повноваження юридичної особи (держави) відчужується на користь іншої юридичної особи, яким є місцевий управлінський колектив (комуна, департамент, державна установа). Тим самим створю-

ються умови для справжньої участі в управлінні громадян або їхніх представників [3, с. 57].

Французький дослідник державного управління Б. Гурне вважає, що децентралізація – це «спосіб територіальної організації влади, за яким держава передає право на прийняття рішень з певних питань або у певній сфері структурам локального чи регіонального рівнів, що не входять до системи виконавчої влади і є відносно незалежними від неї» [4, с. 88].

Окремі дослідники зазначили, що «децентралізація» – це передавання від центральної влади відповідальності та ресурсів через механізм деконцентрації влади, тобто делегування повноважень від центру до нижчих рівнів органів виконавчої владної вертикалі [5, с. 1].

Спроби дати визначення терміна «децентралізація» були здійснені у дисертаційних дослідженнях вітчизняних учених різних наукових напрямів. Так, політолог М. Харитончук стверджує, що децентралізація – поступове делегування частини повноважень, що постійно збільшуються, регіональним, міським і сільським владним інститутам [6, с. 14.]. Державознавці Р. Колишко [7, с. 6], А. Лелеченко [8, с. 7–8] та Р. Покрова [9, с. 125] підкреслили, що децентралізація влади – це перерозподіл владних повноважень та обсягів компетенції між центральним і місцевими рівнями організації публічної влади із зміщенням акценту на місцевий рівень у частині здійснення заздалегідь окреслених і гарантованих державою функцій. На думку Т. Ринкового, суттю «децентралізації» є передавання еліті на місцях права виконувати керівні функції, мати власні бюджети та реалізувати власну політику [10, с. 40].

У вітчизняній колективній монографії акцентовано, що під час децентралізації «відповідальність передається нижчим державним структурам та органам місцевого самоврядування, іншим структурам публічної влади, із загальнодержавного рівня – на регіональній і місцевий рівні» [11, с. 100]. Якщо відповідні органи, що надають послуги, забезпечені децентралізованою інфраструктурою, місцеві органи можуть краще оцінювати співвідношення витрат і прибутків, а також гнучкіше реагувати на потреби населення в рамках бюджетних обмежень, – підкреслив казахський політолог А. Беліспаєв [12, с. 47].

Українські політологи В. Андрияш, Т. Лушагіна, О. Євтушенко переконані, що децентралізація являє собою конструкт, у якому в концентрованому вигляді подано характеристику системи (організаційна структура, повноваження, ресурси,

управлінські та господарські справи, у вирішенні яких беруть участь органи самоврядування адміністративно-територіальних одиниць зазвичай у вигляді прийняття рішень), форма (тип), рівні концентрації влади (центральний, провінційний, префектурний, повітовий, міський чи сільський), повноваження і відповідальність [13].

Російські дослідники також надали різні визначення поняттю децентралізація. Зокрема, С. Турусін зазначив, децентралізація – це сукупність принципів або інституціональних механізмів, встановлених на рівні законів (а не конституції!), які передають (делегують) деякі урядові повноваження нижчим органам влади, місцевим об'єднанням або децентралізованим одиницям [14, с. 28]. Філософ Н. Капустіна до децентралізації віднесла систему управління, протилежну централізації, тобто розширення мереж відання і влади місцевих адміністративних органів і установ громадського самоврядування [15, с. 752].

Вітчизняний політолог Т. Лушагіна, розглянувши різні класифікації за типом та спрямованістю поняття децентралізації, дійшла висновків, що поняття «децентралізація» можна визначити через адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень і фінансових ресурсів. У широкому значенні, децентралізація передбачає надання права місцевим громадам самостійно вирішувати питання місцевого значення [16, с. 7].

Наступною проблемою у визначенні концепту «децентралізація публічної влади України» є *неоднозначне осмислення концептуальних засад*.

Низка дослідників акцентували на визначенні різноманітних концептуальних засад терміну децентралізації. Американський дослідник Лоуренс С. Грем назвав децентралізовану модель «романтичною концепцією суспільства», яка зосереджена на території певної місцевості – в селі, у місті, в обласному міському центрі. Зазначені місцевості являють собою осередок втілення національної культури, що утворився завдяки впливу попередніх поколінь [17, с. 220].

Український вчений М. Баймуратов вважає децентралізацію політичною ідеєю, яка означає, що субнаціональні органи влади отримують певну політичну автономію разом із новими функціями й ресурсами, що зумовлює настання відповідної економічної автономії [18, с. 17].

Більшість сучасних науковців впевнені, що децентралізація влади – це шлях до демократизації суспільства. Проте за демократизму та про-

гресивності реформи варто пам'ятати, що надмірна децентралізація за умови неготовності до неї суспільства та держави – це помилковий шлях до демократії в утворенні держави, яка може призвести до втрати державності, – наголосила вітчизняний політолог Р. Червінська [19, с. 161].

Російський соціолог Л. Константинова наголосила, що децентралізація державної влади – це розширення можливостей доступу до політичних ресурсів усіх членів суспільства [20, с. 63].

Українські юристи І. Коваленко та Л. Решетник відносять децентралізацію до явища, дії (передавання, процес передавання) та характеристики управлінської дії (самостійність). На їхню думку, для успішного впровадження стратегії децентралізації управління необхідні політична воля й активна законотворча діяльність центральних державних органів [21, с. 7].

Наукового обґрунтування й уточнення потребує з'ясування наслідків реформи децентралізації публічної влади.

Учені зазначають, що децентралізація влади створює умови для широкої участі громадян у процесі здійснення управління й поліпшення надання публічних послуг внаслідок підзвітності та наближення владних установ до споживача [22, с. 245].

Директор Київського центру політичних досліджень і конфліктології політолог М. Погребинський упевнений, що для припинення війни на Донбасі необхідно здійснити гуманітарну децентралізацію. «Адже в чинному законодавстві гуманітарна децентралізація обмежується лише заявами про те, що ми дозволимо кожному говорити своєю рідною мовою, – зазначає політолог. – Однак відсутній навіть натяк на те, що в регіонах буде розроблятися власна освітня політика» [23].

Дослідники приділили значну увагу з'ясуванню можливих потенційних ризиків реформи децентралізації. Так, серйозним ризиком децентралізації публічної влади є підвищення рівня корупції. Адже децентралізація, в принципі, може як посилити корупцію, так і ослабити стимули для корупції [24, с. 120]. Спробуємо пояснити зазначений тезис. Загальновідомо, що децентралізація публічної влади передбачає передавання значних повноважень і фінансових ресурсів на нижчий рівень (місцевому самоврядуванню). Органи місцевого самоврядування, здобувши широкі повноваження та значні фінансові ресурси, отримують можливості для розвитку власної інфраструктури, надання муніципальної адресної допомоги, вирішення нагальних проблем громади тощо. Таким

чином, зібрані податки населення витрачаються, насамперед, на поліпшення умов життя населення громади. Останнє сприяє зменшенню рівня корупції на вищому (центральному) рівні влади, оскільки центральна влада втратила значну частину повноважень і фінансових ресурсів. Однак, з іншого боку, завдяки переданню широких повноважень і значних фінансових ресурсів до місцевого самоврядування, у цих органах, навпаки, створюються умови для підвищення рівня корупції та кумівства. Для запобігання зазначеному негативному явищу необхідно: створити прозору систему звітування органів місцевого самоврядування (наприклад, на загальних зборах громади, на офіційних сайтах тощо) перед населенням громади; аби влада громади була виборною; здійснювати пильний контроль за органами місцевого самоврядування з боку центральної влади.

Децентралізація публічної влади – це неоднозначний процес. З одного боку, великі простори території, наявність численних регіонів і багатоскладового та поліетнічного суспільства – всі ці особливості розвитку держави роблять передавання частини повноважень на нижчі рівні влади немінучим кроком для центральної влади. А з іншого, вони ж створюють ризик втрати центром контролю над регіональною та місцевою владою, причому ймовірність цього небажаного наслідку збільшується разом із обсягом наданих повноважень [25].

Низка вітчизняних науковців наголошують на необхідності негайного впровадження реформи децентралізації в Україні. Так, філософ В. Зимогляд вважає, що ключовою причиною нинішнього скрутного соціально-економічного та політичного становища в Україні є неефективність роботи наявної публічної влади та адміністративно-територіального устрою нашої держави. Україна опинилася на порозі втрати суверенітету та розпаду держави. За таких обставин Україні потрібна децентралізація влади [26, с. 297].

Висновки із цього дослідження і подальші перспективи в цьому напрямі. Численні наукові дискусії засвідчили, що децентралізація публічної влади України потребує подальшого вдосконалення законодавчої бази; поліпшення механізмів реалізації децентралізації в гуманітарній та в бюджетній сферах, а також уточнень і перерозподілів повноважень між органами публічної влади.

Перспективним напрямом подальшого дослідження теми є дослідження особливостей становлення традицій децентралізації публічної влади на українських землях.

Список літератури:

1. Gérard Divay, Decentralization. Encyclopedic dictionary of public administration. URL: http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/63/Index_by_word.enap?by=word&id=13 (дата звернення: 15.01.2018).
2. Ведель Ж. Административное право Франции. Москва. 1973. 512 с.
3. Брэбан Г. Французское административное право. Москва, 1988. 488 с.
4. Гурне Б. Державне управління. Київ. 1993. 165 с.
5. Cheema G. Shabbir. Decentralizing Governance Emerging Concepts and Practices Washington, D.C: Ash institute for democratic governance and innovation John F. Kennedy School of Government Harvard University, 2007. 326 p.
6. Харитончук М.В. Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління: автореф. дис... канд. політ. наук. Київ, 2000. 17 с.
7. Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі: автореф. дис... канд. юрид. наук. Київ, 2003. 16 с.
8. Лелеченко А.П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз: автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл. Київ, 2006. 16 с.
9. Покрова Р.А. Децентралізація як основний інструмент реформування державного управління в країнах Центрально-Східної Європи (на прикладі Словачької Республіки та Республіки Польща). Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. 2011. С. 123–131.
10. Ринковий Т.П. Державно-управлінська еліта: минуле, сьогодення, майбутнє. Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. 2016. № 4. С. 36–42.
11. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети. Київ. 2007. 820 с.
12. Белиспаев А.М. Институты децентрализации власти. Вестник Пермского университета. «Юридические науки». 2010. № 3. С. 45–50.
13. Андрияш В.И., Лушагина Т.В., Евтушенко А.Н. Концепт децентрализации в категориальном аппарате политической науки. SCI-ARTICLE. Раздел: Политология. № 45 (май). 2017. URL: <http://sci-article.ru/stat.php?i=1495519903> (дата звернення: 28.02.2018).
14. Турусин С.В. Централизация-децентрализация: управленческий аспект. Основы экономики, управления и права. 2013. № 1. С. 27–29.
15. Капустіна Н.Б. Децентралізація влади та її повноважень. Вопросы философии. 2001. № 3. С. 752–754.
16. Лушагіна Т.В. Типологія та спрямованість децентралізації влади. Наукові праці. Політологія. 2016. Т. 273. № 261. С. 7–10.
17. Graham L.S. Centralization versus decentralization dilemmas in the administration of public service. International Review of Administrative Sciences. 1980. Т. 46. № 3. PP. 219–232.
18. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. Віче. 2015. № 12. С. 14–17.
19. Червинская Р.В. Реформирование местного самоуправления в современной Украине: правовой аспект. Вісник СевНТУ. Сер.: «Політологія». Севастополь, 2010. Вип. 112. С. 159–161.
20. Константинова Л.В. Социальная политика: концепция и реальность: опыт социол. рефлексии. Саратов, 2004. 255 с.
21. Коваленко І., Решетник Л. Визначення поняття децентралізації та її впровадження в Україні (окремі теоретичні аспекти). Історико-правовий часопис. 2016. № 1 (7). С. 96–100.
22. Kimura, H., Suharko, M., Javier, A. B., & Tangsupvattana, A. Limits of Good Governance in Developing Countries. Gadjah Mada University Press (Indonesia). 2011. 570 p.
23. Октисюк А. Качели децентрализации государственной власти. Радио свободы. 10.07.2014. URL: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/25452541.html>29.01.14(дата звернення: 29.01.2015).
24. Создание институциональных основ рыночной экономики: доклад о мировом развитии 2002 года. Москва, 2002. 264 с.
25. Стародубцев А. Бесплезное достижение? Губернаторские выборы в контексте проблем регионального развития. Неприкосновенный запас, 2012. № 4(84). URL: <http://magazines.russ.ru/nz/2012/4/s8-pr.html> (дата звернення: 09.03.2018).
26. Зимогляд В.Я. Децентралізація державного управління: питання змісту і значення для України. Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». 2014. № 4 (23). С.296–299.

**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ КОНЦЕПТА
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ УКРАИНЫ**

В статье проанализированы толкование концепта децентрализация публичной власти, концептуальные основы и значение реформы децентрализации власти Украины. Выяснено, что децентрализация публичной власти требует дальнейшего совершенствования законодательной базы; улучшения механизмов реализации децентрализации в гуманитарной и в бюджетной сферах, а также уточнений и перераспределений полномочий между органами публичной власти.

Ключевые слова: децентрализация, публичная власть, реформа, Украина.

**THEORETICAL-METHODOLOGICAL ANALYSIS OF THE CONCEPT OF
DECENTRALIZATION OF PUBLIC AUTHORITIES OF UKRAINE**

The article analyses the interpretation of the concept of decentralization of public authority, the conceptual framework and the importance of the reform of decentralization of authority. It is found that the decentralization of public authority requires further improvement of the legislative framework; the improvement of the mechanisms for the implementation of decentralization in the humanitarian and budgetary spheres, as well as clarified and redistribution of powers between public authorities.

Key words: decentralization, public authority, reform, Ukraine.