

<https://doi.org/10.31891/2307-5740-2024-334-43>

УДК 342.25 (477)

ВИЛГІН Євген

Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця

<https://orcid.org/0000-0003-3607-2711>

ТЕДЕЄВА Олександра

Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця

ТЕОРЕТИЧНЕ ОБГРУНТУВАННЯ КАТЕГОРІЇ «ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ»: ОСНОВНІ АСПЕКТИ ТА ПРОБЛЕМИ СЬОГОДЕННЯ

У цій роботі узагальнено головні наукові підходи до визначення категорії децентралізації та проаналізовано, що таке децентралізація, які її цілі та завдання. За останні роки Україна здійснила низку реформ, у тому числі реформу державних інституцій, і тому децентралізація була визначена як один з ключових пріоритетів державної політики України, спрямований на задоволення суспільних потреб та покращення рівня життя населення. Охарактеризовано поняття «децентралізація», яке в загальному трактується як передача повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування. У зарубіжних країнах децентралізація трактується як різновид процесу передачі повноважень та від органів державної влади до нижчих рівнів управління. Проведено аналіз та означено головні типи децентралізації: політичну, адміністративну та фіскальну, а також представлено форми децентралізації: деволюцію, делегування та деконцентрацію. У статті досліджено різні наукові підходи до визначення поняття децентралізації державної влади та представлено авторське узагальнене визначення цієї категорії, що базується на узагальненні поглядів вчених-економістів. Результати дослідження показують, що суб'єктами децентралізації є органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Доведено, що органи місцевого самоврядування можуть виступати суб'єктами децентралізації публічної влади, але не суб'єктами децентралізації державної влади. Метою децентралізації державної влади є демократизація управління, основним завданням якої є розмежування сфер діяльності, функцій і відповідальності між різними рівнями влади та забезпечення регіонів належною ресурсною базою. Виокремлено основні принципи децентралізації державної влади: принципи єдності та системності, субсидіарності, субсидіарності, демократизму та ресурсного забезпечення.

Ключові слова: децентралізація влади, публічна влада, деконцентрація влади, органи державної влади, місцеве самоврядування, державне управління, централізація.

VILGIN Yevhen, TEDEEVA Oleksandra

Simon Kuznets Kharkiv National University of Economics

THE CONCEPT AND ESSENCE OF THE CATEGORY "DECENTRALIZATION": BASIC ASPECTS AND PROBLEMS OF MODERN UNDERSTANDING

This work summarizes the main scientific approaches to defining the category of decentralization and analyzes what decentralization is, its goals and objectives. In recent years, Ukraine has implemented a number of reforms, including the reform of state institutions, and therefore decentralization has been identified as one of the key priorities of the state policy of Ukraine, aimed at meeting public needs and improving the standard of living of the population. The concept of "decentralization", which is generally interpreted as the transfer of powers from state authorities to local self-government bodies, is characterized. In foreign countries, decentralization is interpreted as a kind of process of transfer of powers from state authorities to lower levels of management. The main types of decentralization are analyzed and defined: political, administrative, and fiscal, and the forms of decentralization are presented: devolution, delegation, and deconcentration. The article examines various scientific approaches to the definition of the concept of decentralization of state power and presents the author's generalized definition of this category, which is based on the generalization of the views of economists. The results of the study show that the subjects of decentralization are state authorities and local self-government bodies. It has been proven that local self-government bodies can act as subjects of decentralization of public power, but not as subjects of decentralization of state power. The purpose of the decentralization of state power is the democratization of management, the main task of which is the demarcation of spheres of activity, functions and responsibilities between different levels of power and providing regions with an appropriate resource base. The main principles of decentralization of state power are highlighted: the principles of unity and systematicity, subsidiarity, subsidiarity, democracy and resource provision.

Key words: decentralization of power, public power, deconcentration of power, state authorities, local self-government, state administration, centralization.

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

Актуальність теми дослідження зумовлена теоретичною та практичною значущістю питань, які пов'язані з процесом децентралізації державної влади в Україні. Вивчення питання децентралізації державної влади для демократизації державного управління в Україні та визначення сутнісних характеристик механізму децентралізації дозволить обрати оптимальну модель децентралізації державної влади в Україні, а також сприятиме демократизації державного управління в нашій державі. Історія децентралізованої держави – це історія протиріч у пошуках оптимальної форми організації державної влади. Також хотілося б зазначити, що сучасний стан державотворення вимагає розробки нових підходів до аналізу та змісту самого поняття «децентралізація», незважаючи на те, що усталене уявлення про те, що децентралізація – це процес утворення в межах централізованої держави незалежних одиниць, які потім

стають носіями місцевої автономії (громади), вимагає вироблення нового підходу до аналізу її змісту. На сучасному етапі реформування влади в Україні, реформа місцевого самоврядування, основною складовою якої є децентралізація публічної влади, є однією з найважливіших реформ. Децентралізація як засіб підвищення ефективності публічної влади є досить складною і багатогранною правовою конструкцією.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Метою статті є дослідження теоретичних положень поняття та сутності категорії «децентралізація», визначення її суб'єктів, цілей, завдань та принципів реалізації.

АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Питання демократизації державного управління вже давно є предметом наукових досліджень. Ще в працях античних мислителів Аристотеля, Цицерона та Полібія містяться ідеї щодо необхідності демократичного управління державою та пов'язаного з цим розподілу державних функцій між різними інституціями.

У сучасних теоретичних і практичних дослідженнях категоріальне поняття «децентралізація» розглядається по-різному, що пов'язано насамперед з багатоаспектністю визначення самого поняття. Питаннями децентралізації в науковій літературі займаються вітчизняні та зарубіжні вчені. Дані проблеми досліджували такі науковці: О. Амосов, К. Арановський, З. Варналія, Б. Гурнет, Й. Зіллер, І. Козюбра, Г. Мостовий, Н. Нижник, О. Оболенський, О. Петруніна, М. Харитончук та інші. Кожен з цих науковців надає власне бачення щодо питання децентралізації, але загальний підхід до визначення поняття децентралізації та_ процедури її впровадження залишається недослідженим.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Складна політична та економічна ситуація, в якій сьогодні перебуває наша країна, ставить перед нами низку нових ключових питань, які потребують нагального вирішення. Мета реформи – створення ефективної системи державного управління, яка надає якісні державні послуги населенню на рівні, яка відповідає європейським стандартам, забезпечує оптимальне використання державних коштів та своєчасно реагує на соціально-економічні та зовнішньополітичні виклики.

Децентралізація розуміється як процес розширення і зміцнення прав і повноважень адміністративно-територіальних одиниць, регіональних одиниць або підпорядкованих їм організацій і органів при одночасному скороченні відповідних центральних прав та повноважень з метою оптимізації та покращення ефективності управління суспільно надважливим_ питаннями і повного запровадження регіональних і місцевих інтересів [3].

Децентралізація є важливим і специфічним методом управління для розвитку місцевої демократії та самоврядування. У вітчизняній літературі децентралізація розглядається як перерозподіл повноважень між центром і регіонами, делегування та квазіделегування функцій і повноважень на місця. На думку дослідників, децентралізація є явищем, характерним для адміністративної сфери і зумовленим об'єктивними та суб'єктивними чинниками, головним чином через розподіл функцій між центральною владою та місцевим самоврядуванням.

Залежно від предмета дослідження, децентралізація розглядається в літературі в контексті публічної влади, державної влади, виконавчої влади та управління. Децентралізація пов'язана зі створенням ефективних моделей управління на всіх рівнях і є складним міжсекторальним явищем, в якому виділяють політичні, адміністративні та економічні елементи. Питання цього поняття вже давно перебуває в центрі уваги національних та міжнародних дослідників [1-3].

Традиційно децентралізацію розглядають у широкому та вузькому розумінні [6]. Також пропонується розглядати децентралізацію державної влади у широкому розумінні (розподіл публічної влади між державою та самоврядуванням), вузькому розумінні (розширення повноважень органів місцевого самоврядування) та традиційному розумінні (передача повноважень органам місцевої влади, що відрізняється від розширення їх власних повноважень) [9]. У вітчизняному державному управлінні переважає останнє традиційне розуміння децентралізації.

Історія децентралізації в основному сформувалася в XIX – на початку XX ст. Вона ґрунтується на висновках економічної теорії і зазвичай містить такі тези:

1. Децентралізація гарантує більш ефективний розподіл ресурсів державного сектору. Система, в якій рішення про розподіл ресурсів державного сектору приймаються на регіональному та муніципальному рівнях, робить вибір державного сектору більш точним і дозволяє враховувати місцеві уподобання.

2. Децентралізація підвищує відповідальність органів державної влади за бюджетні витрати. Суть цього аргументу полягає в тому, що в умовах децентралізації зв'язок між сумою сплачених податків та обсягом отриманих суспільних благ і послуг є більш прямим і прозорим, оскільки податки збираються там, де здійснюються бюджетні видатки.

3. Існування унікальної податкової бази дозволяє регіональним та місцевим органам влади вживати заходів для розширення своєї податкової бази, тобто сприяти розвитку регіональної та місцевої економіки.

4. Надання місцевим органам влади незалежного бюджетного контролю може зменшити невиправдані витрати в державному секторі [8].

Англо-український словник визначає поняття "децентралізація" як організаційну систему, яка надає значні повноваження щодо прийняття рішень підрозділам, які географічно або організаційно знаходяться за межами центру влади.

На думку І.Б. Заверухи, децентралізацію можна розглянути як сукупність принципів та механізмів, що встановлені на законодавчому (а не конституційному) рівні, які делегують частину повноважень уряду нижчестоящим органам влади, місцевим об'єднанням та децентралізованим одиницям. На його думку, «децентралізація – це передача певних повноважень уряду або об'єднання представникам місцевої громади, які є незалежними від уряду або об'єднання» [1].

Л.С. Гамбург вважає, що "децентралізація" означає передачу державних функцій, які обрані на місцях політичним органам. Держава втрачає повний контроль над переданими функціями". На його думку, децентралізацію слід відрізнити від деконцентрації, яка означає, що держава передає певні повноваження місцевим представникам. Іншими словами, децентралізація – це не втрата державою своїх повноважень, а реорганізація її внутрішньої структури" [5].

Отже, одним з важливих питань децентралізації є те, в якій мірі і під чієм керівництвом може бути здійснена децентралізація. Іншими словами, головним критерієм раціональної децентралізації є досягнення найвищої якості послуг для громадян, основним принципом якої є субсидіарність [1]. Субсидіарність визначає оптимальний мінімальний рівень втручання держави у місцеві справи.

Децентралізація, як процес, протилежний централізації, означає формування нових засад взаємовідносин між центральною та місцевою владою. У багатьох випадках під децентралізацією розуміють лише вилучення повноважень у державної влади і передачу їх до компетенції місцевих органів влади. У цьому випадку децентралізація - це питання не лише прав, але й відповідальності. Саме на останніх у більшості випадків зосереджуються політики, які беруть участь у конституційній реформі в Україні.

Оскільки "децентралізація" є однією з ключових складових демократичних реформ і сприяє прозорості в діяльності влади, наведені вище визначення можна узагальнити як традиційний погляд на децентралізацію як на процес формування незалежних одиниць, які є носіями місцевої автономії (громади) в межах централізованої держави, що потребує аналізу його змісту. Можна стверджувати, що потрібно розробляти нові підходи до аналізу її змісту. Сьогодні передумовою сталого розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є не лише забезпечення балансу загальнодержавних інтересів та інтересів територіальної громади, а й забезпечення взаємодії та узгодження цих інтересів на різних рівнях виконавчої влади. Важливо розрізняти різні типи децентралізації, так як вони мають різні характеристики, політичне значення та фактори успіху. А отже, існують різні типи децентралізації, кожен з яких має свою особливу форму (рис. 1).

Незважаючи на описані вище види децентралізацію, що передбачає передачу повноважень і відповідальності на нижчі рівні управління, центральний уряд все ще зберігає за собою право впливу і багато повноважень, які регулюються при укладанні відповідних договорів (угод).

І. Грицяк визначає децентралізацію, як діяльність незалежного місцевого самоврядування_ в результаті передачі державної влади на місця, тобто процес розширення і зміцнення прав і повноважень територіальної громади або підпорядкованих їм організацій та органів при одночасному звуженні відповідних центральних прав та повноважень_ [4]. Водночас це визначення поєднує деконцентрацію влади (перерозподіл державної адміністративної влади на місцевому рівні) з децентралізацією (передачею частини повноважень органам місцевого самоврядування з метою забезпечення їх незалежності від_ центру.

Вітчизняні науковці розглядають децентралізацію як процес, процедуру, дію, діяльність, інструмент, спрямований на ефективну реорганізацію суспільних інститутів у частині перерозподілу повноважень між центральними органами державної влади та органами місцевого самоврядування, з метою послаблення останніх та утворення їх незалежності, самостійності, здатності вирішувати проблеми та відстоювати місцеві інтереси та методи управління.

Конкуренція між державними та місцевими органами влади за_ повноваження не сприяє розвитку місцевих громад. Чітка спеціалізація, перерозподіл та партнерство повноважень є реальними кроками до впровадження принципів децентралізації на місцевому рівні. Процес децентралізації передбачає використання механізмів, які сприяють незалежності та балансу інтересів у місцевому самоврядуванні. Повноваження центральної влади обмежуються наглядовими та адміністративними заходами відповідно до процедур, визначених законом.

Ознаками децентралізації публічної влади є:

- 1) перелік спеціальних функцій і повноважень чітко визначений законом;
- 2) органи місцевої влади є незалежними від інших органів і здійснюють свої повноваження самостійно;
- 3) відсутні ієрархічні відносини з державними органами;
- 4) державні органи зі спеціальними повноваженнями здійснюють місцевий нагляд за діяльністю органів місцевої влади;

5) існує чітке розмежування між завданнями та функціями публічного характеру, що виконуються різними суб'єктами [1].

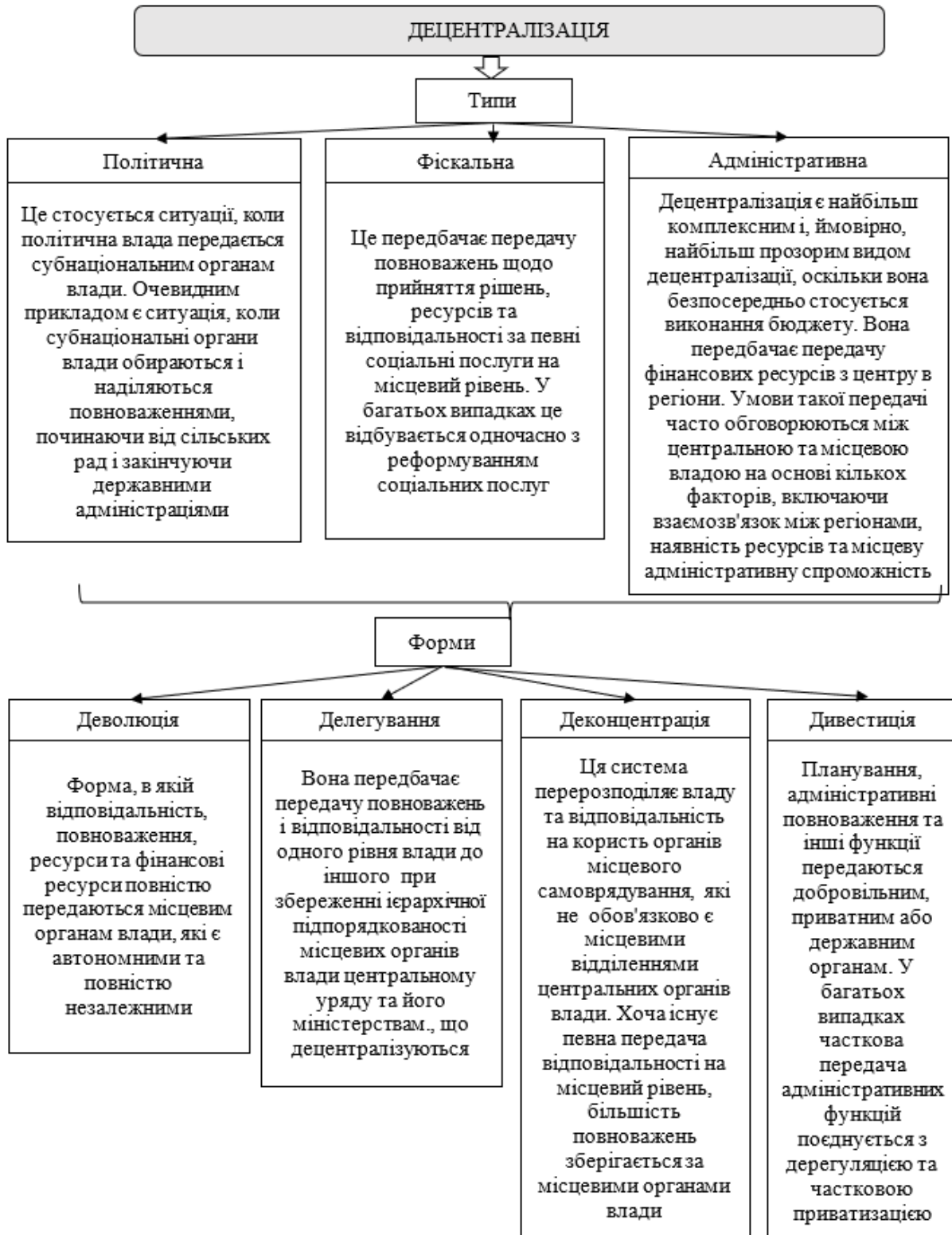


Рис. 1. Типи та форми децентралізації [3; 4; 6]

Децентралізація не повинна розглядатися як панацея, здатна вирішити всі без винятку місцеві проблеми. Децентралізація ефективна лише тоді, коли існує централізація. Централізація дозволяє означити пріоритети захисту державних кордонів, координувати діяльність місцевих служб, збалансувати інтереси різних соціальних груп і знизити вартість послуг тощо. Тому в демократичній державі не може бути децентралізації без централізації і навпаки.

Отже, що ми можемо дізнатися з аналізу основних підходів до децентралізації:

- 1) держава може децентралізувати владу, передавши частину повноважень адміністративних органів органам місцевого самоврядування відповідно до закону та в інтересах населення;
- 2) децентралізація влади повинна враховувати принцип субсидіарності;
- 3) держава може децентралізувати владу, передавши частину повноважень адміністративних органів органам місцевого самоврядування в інтересах населення;
- 4) держава може децентралізувати владу органам місцевого самоврядування в інтересах населення.

Це означає, що повноваження передаються на найближчий до населення адміністративний рівень, який може виконувати свої повноваження більш ефективно, ніж інші органи.

Якщо метою децентралізації є демократизація управління, то основними викликами є чітке розмежування сфери діяльності, функції та відповідальності між різними рівнями влади, а також забезпечення належної ресурсної бази (переважно фінансової) для регіонів.

Децентралізація державної влади ґрунтується на основних принципах. На нашу думку, відповідно до опрацьованої літератури, до таких принципів можна віднести наступні:

- 1) єдності та системності;
- 2) компліментарності;
- 3) субсидіарності;
- 4) демократизму;
- 5) ресурсної забезпеченості [1-5].

Децентралізація всієї системи державної влади зумовлена тим, що органи влади діють не відокремлено один від одного, а співпрацюють для забезпечення ефективного виконання державних функцій.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Підсумовуючи вищевикладене, можна констатувати, що децентралізація є однією з важливих складових сучасних демократичних реформ, що проводяться в демократичних країнах світу та в Україні, яка ефективно сприяє прозорості діяльності будь-якого органу державної влади. Питання децентралізації влади в державі є складним і багатограним, і його вивчення дозволяє розглядати одну й ту ж проблему з різної точки зору та виходити на нові, нестандартні варіанти її вирішення. Централізація та децентралізація є взаємопов'язаними і взаємодоповнюючими. Тому питання вибору між централізацією та децентралізацією – це вибір між найбільш прийнятною організаційною структурою управління, яка, окрім демократизації державної влади, має забезпечити реалізацію поставлених цілей з мінімальними витратами ресурсів. Суб'єктами децентралізації державної влади в державі є держава та органи місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування може бути об'єктом децентралізації публічної влади, але не децентралізації державної влади.

Вважаємо, що продовження найефективнішої реформи місцевого самоврядування, основною складовою якої є децентралізація, сприятиме посиленню спроможності не лише місцевих органів виконавчої влади, а насамперед місцевого самоврядування. органи, які за своєю природою є первинним інститутом безпосереднього народовладдя.

Література

1. Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М., Захарченко Е.М., Курінний О.В., Топпервін Н. Децентралізація публічної влади: досвід Європейських країн та перспективи України. Київ, 2012. 127 с.
2. Бриль К. Класифікація суб'єктів забезпечення децентралізації державної влади в Україні / К. Бриль // Підприємство, господарство і право. 2016. № 2. С. 128–132
3. Гамбург Л.С. Теоретичні питання децентралізації державної влади в системі публічної влади унітарної держави. Вісник Запорізького національного університету : Збірник наукових праць. Юридичні науки. Запоріжжя 2014. № 4(І). С. 134–145.
4. Грицяк І. Децентралізований та регіональний унітаризм як нові форми державного устрою. Віче. 2015. № 14. С. 5–11.
5. Завгородній В.А., Романов М.Ю. Децентралізація та федералізація: порівняльний аналіз і можливості впровадження в Україні. Вісник Запорізького національного університету 2015. № 1. С. 16–23.
6. Іщенко М.П., Самойленко Л. Я. Основні шляхи оптимізації системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні // Держава та регіони. Серія: Державне управління : наук. - вироб. журн. - 2012. - N 1. - С. 88-93.
7. Приходько Х.В. Децентралізація публічної влади та місцеве самоврядування: концептуально-правові питання. Часопис Київського університету права. (www.irbis-nbu.gov.ua) 2014. № 4. С. 71–75.

8. Yuliya Kovtun. Improving the Relationship between Public Authorities and Local Governments in the Process of Decentralization / Y. Kovtun // – The Studies of the Borderland Universities Network. – Bialystok, 2020.–Tom 4. P. 99- 111. URL: <https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/handle/11320/10138> .

References

1. Boryslavska O.M., Zaverukha I.B., Shkolyk A.M. (2012) Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid ievropejs'kykh krain ta perspektyvy Ukrainy [Decentralization of public authority: experience of European countries and perspectives of Ukraine]. Kyiv
2. K. Bryl. Classification of subjects for the decentralization of state power in Ukraine / K. Bryl // Business, economics and law. 2016. No. 2. P. 128–132
3. Hamburg L.S. (2014). Teoretychni pytannya detsentralizatsiyi derzhavnoyi vlady v systemi publichnoyi vlady unitarnoyi derzhavy [Theoretical issues of decentralization of state power in the system of public power of a unitary state]. Visnyk Zaporizkoho natsionalnoho universytetu: Zbirnyk naukovykh prats. Yurydychni nauky. Zaporizhzhia, no. 4(I), pp. 134–145
4. Hrytsyak I. (2015) Detsentralizovanyy ta rehionalnyy unitaryzm yak novi formy derzhavnoho ustroyu [Decentralized and regional unitarism as new forms of government]. Viche, no. 14, pp. 5–11.
5. Zavorodniy V.A., Romanov M.Y. (2015) Detsentralizatsiya ta federalizatsiya: porivnyalnyy analiz i mozhlyvosti vprovadzhennya v Ukraini [Decentralization and federalization: a comparative analysis and implementation opportunities in Ukraine]. Visnyk Zaporizkoho natsionalnoho universytetu, no. 1, pp. 16–23.
6. Ishchenko M.P., Samoilenko L.Ya. The main ways of optimizing the system of state administration and local self-government in Ukraine // State and Regions. Series: Public administration: Science. - product journal - 2012. - N 1. - P. 88-93.
7. Prykhodko H.V. (2014) Detsentralizatsiya publichnoyi vlady ta mistseve samovyraduvannya: kontseptualno-pravovi pytannya. [Decentralization of public power and local self-government: conceptual and legal issues] Chasopys Kyivskoho universytetu prava, no. 4, pp 71–75.
8. Yuliya Kovtun. Improving the Relationship between Public Authorities and Local Governments in the Process of Decentralization / Y. Kovtun // – The Studies of the Borderland Universities Network. – Bialystok, 2020.–Tom 4. P. 99- 111. URL: <https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/handle/11320/10138>.