

К. В. Мануїлова

кандидат історичних наук,
докторант кафедри публічного управління та регіоналістики
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії наук державного управління
при Президентіві України

КОНЦЕПТ «ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ» В СУЧАСНОМУ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОМУ ДИСКУРСІ

Стаття присвячена актуальній темі децентралізації публічної влади. Проаналізовані наявні в сучасних вітчизняних й іноземних наукових та політико-управлінських колах погляди на теоретичне осмислення концепту «децентралізація публічної влади». Запропоноване авторське визначення концепту «децентралізація».

Ключові слова: децентралізація, публічна влада, концепт.

Постановка проблеми. В Україні децентралізація публічної влади в сучасній соціально-економічній ситуації набула особливої актуальності. Означене питання перебуває в полі зору вітчизняних політиків, правознавців, політологів, істориків, соціологів, філософів, державознавців. Проте думки науковців і політиків стосовно цього процесу не завжди збігаються. Отже, проблема децентралізації публічної влади міцно ввійшла не лише в науковий і публіцистичний обіг, а й у саме життя.

Специфічною особливістю концепту децентралізації є те, що незважаючи на наявність численних тлумачень, оцінок і думок щодо означеного концепту, більшість дослідників схильні вважати, що поняття відрізняється складністю, багатозначністю й недостатньою точністю визначення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні питання децентралізації публічної влади привертає увагу дослідників різних наукових галузей, шкіл і напрямів. В Україні проблематиці децентралізації публічної влади присвячені дослідження В. Авер'янова, М. Баймуратова, В. Куйбіди, П. Надолішного, В. Мамонової, С. Саханенко, А. Ткачука й інших.

У нашій державі опублікована низька наукових розвідок, в яких вітчизняні вчені зробили спробу проаналізувати проведені в країні заходи з децентралізації публічної влади. Зокрема, Інститутом законодавства Верховної Ради України в

2015 р. підготовлено збірник матеріалів круглих столів із децентралізації влади, що пройшли в Чернігові, Києві, Тернополі й Ужгороді [1]. Однак ні в теорії, ні на практиці не склалося єдиної уніфікованої (універсальної) концепції децентралізації. Як зазначають закордонні експерти із цієї проблематики, вибір форми й акцентів децентралізації є питанням визначення національної стратегії відносин організації публічної влади й управління на всіх рівнях територіального устрою [2, с. 71]. Це зумовлює необхідність проведення подальшого детального неупередженого аналізу багатоаспектного й надзвичайно складного поняття «децентралізація».

Метою статті є подальше теоретичне осмислення й уточнення концепту «децентралізація» в сучасному політико-управлінському дискурсі.

Виклад основного матеріалу. Запровадження реформи з децентралізації публічної влади в другій половині ХХ – на початку ХХІ ст. в Європі й в Україні зокрема сприяло зростанню наукового інтересу та розгортанню в політико-управлінських колах дискусій щодо теоретичного осмислення сутності та значення терміна «децентралізація публічної влади» серед учених, які представляють різні наукові напрями.

У науковій літературі представлено чимало тлумачень багатоаспектного поняття «децентралізація публічної влади». Французькі вчені Ж. Ведель і Г. Бребан визначили децентралізацію публічної

влади з позицій адміністративного права. Зокрема, Ж. Ведель вважав, що суть децентралізації «полягає в передачі прав на прийняття рішень органам влади, які не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам влади і які обирають зацікавлені громадяни» [3, с. 35]. Г. Бребан зауважив, що за умови децентралізації повноваження юридичної особи (держави) відчужуються на користь іншої юридичної особи, якою є місцевий управлінський колектив (комуна, департамент, державна установа)), тим самим створюються умови для справжньої участі в управлінні громадян або їх представників [4, с. 57].

Американський дослідник Лоуренс С. Грем назвав децентралізовану модель «романтичною концепцією суспільства», яка зосереджена на території певної місцевості – у селі, у місті, в обласному центрі. Означені місцевості являють собою осередок утілення національної культури, що утворився завдяки впливу попередніх поколінь [5, с. 220].

Французький дослідник державного управління Б. Гурне вважає, що децентралізація – це «спосіб територіальної організації влади, за яким держава передає право на прийняття рішень із певних питань або в певній сфері структурам локального чи регіонального рівня, що не входять до системи виконавчої влади і є відносно незалежними від неї» [6, с. 88].

Політичний діяч, нинішній губернатор Вандеї (департамент на заході Франції) Жан-Бенуа Альбертіні вважає, що «децентралізація – це політика, спрямована на створення таких відносин між центральними службами та їх територіальними підрозділами, які характеризуються передачею на місця досить значних повноважень» [7, с. 210; 8, с. 17].

Визначаючи термін «децентралізація», окремі дослідники зазначили, що децентралізація це:

- передача відповідальності від центральної влади. Так, у монографії американських учених «Управління децентралізацією: нові концепції та практики» підкреслено, що децентралізація влади – це передача повноважень, відповідальності та ресурсів через механізм де-

центрації влади, тобто делегування повноважень від центру до нижчих рівнів органів виконавчої владної вертикалі [9, с. 1];

- процес, за яким у рамках централізованої держави утворюються самостійні одиниці. Децентралізація є способом територіальної організації влади, за якого держава передає право на прийняття рішень із визначених питань або у визначеній сфері структурам локального чи регіонального рівня, що не входять у систему виконавчої влади і є відносно незалежними від неї. [10, с. 21].

На думку західних фахівців, децентралізація передбачає розмежування відповідальності між центральним, регіональним і муніципальним управліннями. Також децентралізація є внеском у ключові елементи ефективного управління, у розширення можливостей участі людей в економічних, соціальних і політичних рішеннях [2, с. 73].

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

Учені зазначають, що децентралізація влади створює умови для широкої участі громадян у процесі здійснення управління й поліпшення надання публічних послуг унаслідок підзвітності та наближення владних установ до споживача [13, с. 245].

Спроби дати визначення терміна «децентралізація» були здійснені в дисертаційних дослідженнях вітчизняних учених різних наукових напрямків. Так, політолог М. Харитончук стверджує, що децентралізація – поступове делегування частини повноважень, що постійно зростають, регіональним, міським і сільським владним інститутам [14, с. 14.]. Державоз-

навці Р. Колишко [15, с. 6], А. Лелеченко [16, с. 7–8] і Р. Покрова [17, с. 125] підкреслили, що децентралізація влади – це перерозподіл владних повноважень і обсягів компетенції між центральним і місцевими рівнями організації публічної влади зі зміщенням акценту на місцевий рівень у частині здійснення заздалегідь окреслених і гарантованих державою функцій. На думку Т. Ринкового, суттю децентралізації є передача еліті на місцях права виконувати керівні функції, мати власні бюджети та реалізовувати власну політику [18, с. 40].

Філософ Н. Капустіна до децентралізації віднесла систему управління, протилежну централізації, тобто розширення мереж відання й влади місцевих адміністративних органів і установ суспільного самоврядування [19, с. 752]. Український політик А. Матвієнко підкреслив, що «між поняттями «адміністративна реформа» та «децентралізація влади» є чіткий нерозривний взаємозв'язок: щоб подолати кризу влади, її треба децентралізувати; водночас децентралізація владних повноважень і є суттю адміністративної реформи» [20].

Український дослідник 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 [21, с. 17]. Крім того, науковець упевнений, що децентралізацію влади можна називати ще й муніципалізацією. У більшості країн вона набуває форми загального поділу сфер компетенції, що дає місцевій владі право вирішувати місцеві питання, які потрапляють до їхньої сфери відповідальності та виконання яких супроводжується фінансово-ресурсним забезпеченням. Муніципалізація може мати певні рамки, котрі встановлюють самі місцеві ради. Втручання держави в муніципальні справи зазвичай законодавчо обмежується [21, с. 17].

Українські політологи В. Андріяш, Т. Лушагіна, О. Євтушенко вважають, що децентралізація являє собою конструкт, в якому в концентрованому вигляді подано характеристики системи (організаційна структура, повноваження, ресурси, управ-

лінські та господарські справи, в рішеннях яких беруть участь самоврядні органи адміністративно-територіальних одиниць, зазвичай у вигляді прийняття рішень), форму (тип), рівні концентрації влади (центральний, провінційний, префектурний, повітовий, міський чи сільський), повноваження й відповідальність [22].

На думку українського державознавця П. Надолішного, основними функціями децентралізації державної влади є такі: забезпечення проведення загальнодержавної політики на відповідних територіях, нагляд і контроль за законністю рішень органів місцевого самоврядування. Тому має бути встановлений порядок призначення на посаду та звільнення з посади очільників органів виконавчої влади на місцях (префектів), їх відповідальність, підзвітність і підконтрольність вищим органам державної влади [23, с. 172].

Вітчизняний політолог Т. Лушагіна, розглянувши різні класифікації за типом і 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 вирішувати самостійно питання місцевого значення [24, с. 7].

Українські юристи І. Коваленко та Л. Решетник відносять децентралізацію до явища, дії та характеристики управлінської дії (самостійність). На їхню думку, для успішного впровадження стратегії децентралізації управління необхідна політична воля й активна законотворча діяльність центральних державних органів [25, с. 7].

Російські дослідники також подали різні визначення децентралізації. Так, С. Турусін зазначив, що децентралізація – це сукупність принципів або інституціональних механізмів, установлених на рівні законів (а не конституції!), котрі передають (делегують) деякі урядові повноваження нижчим органам влади, місцевим об'єднанням або децентралізованим одиницям [26, с. 28]. М. Басієв вважає, що для децентралізації влади характерна відсутність відносин субординації, підпорядко-

ваності між рівнями влади. Вищий рівень влади наділений компетенціями координації та контролю за реалізацією повноважень нижчих рівнів влади, що встановлені правовими рамками [27, с. 124].

Більшість сучасних дослідників вважають, що децентралізація влади – це шлях до демократизації суспільства. «Проте за наявності демократизму та прогресивності реформ слід пам'ятати, що надмірна децентралізація за умови неготовності до неї суспільства та держави – це помилковий шлях до демократії в утворенні держави, що може привести до втрати державності», – наголосила український політолог Р. Червінська [28, с. 161].

Висновки і пропозиції. У рамках дослідження концепту «децентралізація» в сучасному політико-управлінському дискурсі з'ясовано, що децентралізація є засобом оптимізації системи управління, за якої функції, повноваження та відповідальність передаються від держави до недержавних інститутів (місцеве самоуправління, інститути громадянського суспільства).

Перспективним напрямом подальших наукових розвідок є з'ясування впливу децентралізації публічної влади на інститути громадянського суспільства в децентралізованих країнах світу.

Список використаної літератури:

1. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання / Переднє слово Голови Верховної Ради України В. Гройсмана. – Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 418 с.
2. Приходько Х. Децентралізація публічної влади та місцеве самоврядування: концептуально-правові питання / Х. Приходько // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 4. – С. 71–75.
3. Ведель Ж. Административное право Франции. / Ж. Ведель ; перевод с франц. Л. Энтин. – М. : Прогресс, 1973. – 512 с.
4. Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан ; пер. с фр. – М. : Прогресс, 1988. – 488 с.
5. Graham L. Centralization versus decentralization dilemmas in the administration of public service / L. Graham // *International Review of Administrative Sciences*. – 1980. – Т. 46. – №. 3. – Р. 219–232.
6. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне ; пер. з фр. В. Шовкуна. – К. : Основи, 1993. – 165 с.
7. Albertini J.-B. La deconcentration: l'administration territoriale dans la reforme de l'Etat / J.-B. Albertini. – Paris : Economica, 1997. – 238 p.
8. Pratiques de la gestion publique en France: Le statut du fonctionnaire. La responsabilite de l'administration. L'audit et le controle dans le secteur public. – Paris, 1999. – 351 p.
9. Cheema G. Shabbir Decentralizing Governance Emerging Concepts and Practices / G. Cheema, D. Rondinelli. – Washington, D.C: ash institute for democratic governance and innovation John F. Kennedy School of Government Harvard University, 2007. – 326 p.
10. Бодак Н. Реалізація принципу децентралізації влади в Україні / Н. Бодак // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. – 2016. – Вип. 36(2). – С. 20–23.
11. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : [монографія] / за ред. З. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 820 с.
12. Белиспаев А. Институты децентрализации власти / А. Белиспаев. // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2010. – № 3. – С. 45–50.
13. Limits of Good Governance in Developing Countries / Hirotsune Kimura, Suharko, Aser B. Javier, Ake Tangsupvattana (eds.). – Gadjah Mada University Press (Indonesia), 2011. – 570 p.
14. Харитончук М. Зарубіжні концепції й практика децентралізації державного управління : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.04 / М. Харитончук ; НАН України. Ін-т світ. економіки і міжнар. відносин. – К., 2000. – 17 с.
15. Колишко Р. Децентралізація публічної влади в унітарній державі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Р. Колишко ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2003. – 16 с.
16. Лелеченко А. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз : автореф. дис. ... к. держ. упр. : 25.00.01 / А. Лелеченко ; Національна академія державного управління при Президенті України. – К., 2006. – 18 с.
17. Покрова Р. Децентралізація як основний інструмент реформування державного управління в країнах Центрально-Східної Європи (на прикладі Словацької

- Республіки та Республіки Польща) / Р. Покрова // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології: зб. наук. пр. – Херсон : ХНТУ. – 2011. – С. 123–131.
18. Ринковий Т. Державно-управлінська еліта: минуле, сьогодення, майбутнє / Т. Ринковий // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2016. – № 4. – С. 36–42.
19. Капустіна Н. Децентралізація влади та її повноважень / Н. Капустіна // Вопросы философии. – 2001. – № 3. – С. 752–754.
20. Матвієнко А. Місцеве самоврядування як ключовий суб'єкт децентралізації влади / А. Матвієнко // Віче. – № 10. – Травень 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/959/>.
21. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні / М. Баймуратов // Віче. – 2015. – № 12. – С. 14–17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2015_12_6.
22. Андрияш В. Концепт децентрализации в категориальном аппарате политической науки / В. Андрияш, Т. Лушагина, А. Евтушенко // SCI-ARTICLE. – Раздел: Политология. – № 45 (май). – 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sci-article.ru/stat.php?i=1495519903>.
23. Надолішній П. Концепція демократичного врядування: зміна парадигми в постановці проблем публічного управління (Революція гідності чи так звана Революція гідності?) / П. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління. – 2015. – Вип. 3(63). – С. 169–177.
24. Лушагіна Т. Типологія та спрямованість децентралізації влади / Т. Лушагіна // Наукові праці. Політологія. – 2016. – Т. 273. – №. 261. – С. 7–10.
25. Коваленко І. Визначення поняття децентралізації та її впровадження в Україні (окремі теоретичні аспекти) / І. Коваленко, Л. Решетник // Історико-правовий часопис: журнал / упоряд. О. Крикунов. – Луцьк : Східноєвроп. нац. ун-т ім. Лесі Українки, – 2016. – № 1(7). – С. 96–100.
26. Турусин С. Централизация-децентрализация: управленческий аспект / С. Турусин // Основы экономики, управления и права. – 2013. – № 1. – С. 27–29.
27. Басиев М. Отдельные вопросы теории децентрализации публичной власти / М. Басиев // Вестник Северо-Осетинского Государственного университета имени Коста Левановича Хетагурова. – 2015. – № 1. – С. 123–127.
28. Червинская Р. Реформирование местного самоуправления в современной Украине: правовой аспект / Р. Червинская // Вісник СевНТУ: зб. наук. пр. Вип. 112. – 2010. Серія : Політологія. – Севастополь, 2010. – С. 159–161.

Мануилова Е. В. Концепт «децентрализация» в современном политико-управленческом дискурсе

Статья посвящена актуальной теме децентрализации публичной власти. Проанализированы имеющиеся в современных отечественных и иностранных научных, политических и управленческих кругах взгляды на теоретическое осмысление концепта «децентрализация публичной власти». Предложено авторское определение концепта «децентрализация».

Ключевые слова: децентрализация, публичная власть, концепт.

Manuilova K. The concept “decentralization” in modern political-managerial discourse

The article is devoted to the actual topic of decentralization of public authority. Analysed in modern domestic and foreign scientific, political and management circles are viewed on the theoretical interpretation of the concept of “decentralization of public authority”. The author’s definition of the concept of “decentralization” is proposed.

Key words: decentralization, public authority, concept.