

СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Сучасний етап розвитку України потребує вдосконалення державного управління, зокрема, адміністративно-територіального устрою, який має сприяти ефективному розвитку регіонів.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, центральні та місцеві органи виконавчої влади, деконцентрація, централізація, децентралізація влади.

Современный этап развития Украины нуждается в совершенствовании государственного управления, в частности, административно-территориального устройства, которое должно способствовать эффективному развитию регионов.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, центральные и местные органы исполнительной власти, деконцентрация, централизация, децентрализация власти.

The current stage of development of Ukraine needs to improve governance, in particular, the administrative-territorial structure, which should facilitate the efficient development of the regions.

Key words: administrative division of central and local executive bodies, deconcentration, centralization, decentralization of power.

Постановка проблеми. Сьогодні Україна знаходиться в скрутному економічному та політичному становищі. Однією з причин цього є неефективність існуючої адміністративної системи державного управління, а також адміністративно-територіального устрою. Реформування країни потребує суттєвих змін, які повинні бути спрямовані на створення відкритої політичної системи, а також розвитку громадянського суспільства. Основою реформування має стати децентралізація державного управління, перерозподіл повноважень між гілками влади, зміни у відносинах між громадянами і владою.

Аналіз останніх досліджень. Серед науковців, які займаються проблемою адміністративно-територіального устрою слід відзначити наступних: В. Б. Авер'янов, В. Д. Бондаренко, А. С. Васильєв, Ю. В. Карпінський, В. К. Колпаков, І. Б. Коліушко, В. М. Селіванов, В. Я. Малиновський, Н. Р. Нижчик, В. В. Цветков та інші.

Мета і завдання. Метою статті є аналіз сучасного стану адміністративно-територіального устрою, його складових, а також, децентралізації влади, яка полягає у перерозподілі функцій та повноважень єдиної державної влади між центральними, регіональними та органами місцевого самоврядуванням.

Виклад основного матеріалу. Важливу роль у будь-якій державі відіграє територіальна організація влади, або адміністративно-територіальний устрій країни, який має вирішувати певні проблеми та завдання життєдіяльності суспільства, а саме: культурного, соціального-економічного, політичного розвитку країни, її транспортної інфраструктури, надання якісних адміністративних послуг населенню тощо.

Адміністративно-територіальний устрій можна розглядати у вигляді концепцій, які йому притаманні, такі як: унітаризм та федералізм, децентралізація, деконцентрація та централізація влади.

Кожну з концепцій розглянемо більш детально. Так, наприклад, «унітаризм» перекладається як єдність, і означає єдину цілісну державу, територія якої поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, які в свою чергу, не мають ні статусу державних утворень, а також не володіють суверенними правами.

Поняття «федералізм» означає рух, який спрямований на утворення союзних держав, які близькі між собою не тільки географічно, але й споріднені історично та культурно з іншими інтересами країн для збереження єдності, а також збереження самоуправління та державного статусу певних складових частин.

Деконцентрація розглядається як переважно адміністративний концепт, який означає деволуцію адміністративних функцій на більш низькі рівні. Це відбувається у вигляді створення спеціальних органів центральної влади на місцевому рівні, наприклад, підрозділів міністерств на місцях, які в певній мірі незалежні, але підпорядковуються Міністерству.

Таким чином, можемо зробити висновок того, що Україна потребує вдосконалення в системі адміністративного устрою, а також розробити законопроекти, що сприятимуть процесу делегування повноважень центральною виконавчою владою місцевим органам та місцевому самоврядуванню.

Значну увагу слід приділити централізації та децентралізації влади, яку ми, більш ретельно розглянемо нижче, а також продемонструємо важливість кожного з них у житті суспільства незалежної України.

Історія децентралізації виникла наприкінці XVI століття. Цей період ознаменувався пошуком найкращої форми організації державного устрою та побудови системи зв'язків між його складовими. Основоположниками децентралізованого державного устрою вважаються Жан Боден та Йоган Альтузіус. Перший розвинув теорію суверенної монолітної держави, а другий, на протиположності, висунув теорію федеральної державної організації.

Впевненість у могутності централізованої держави панувала аж до початку XX століття. Проте, вже після закінчення Другої Світової війни розпочався переможний рух принципів субсидіарності, децентралізації та регіоналізації. Тобто вважалося, що централізація може призвести до неієднатності уряду.

Принцип субсидіарності визначає ідею самоврядування, складовими частинами якої є розподіл публічної влади між центром та регіонами. Так, наприклад, центральна влада може втручатися в діяльність місцевих органів влади лише тоді, коли проблема виходить за межі їх повноважень.

Історія децентралізованої держави є історією суперечностей, пов'язаних із пошуком найкращої форми організації державної влади. Останні кілька десятиріч поняття децентралізації є основним в Європі, воно також стало об'єднуючим щодо економічного розвитку регіонів у цій частині світу. Децентралізація як концепція набуває багатьох форм, зважаючи на історію країн, рівні розвитку, культуру й підходи до державного управління [5, стр. 40].

В цей час в країнах Західної Європи (Франції, Італії та Іспанії) було впроваджено «третій» регіональний рівень із законодавчим правом та правом на самоврядування. Останнім часом існує думка про те, що в суспільстві мають перевагу два рівні організації публічної влади – центральний та місцевий. Проте, в деяких унітарних країнах виділяється ще й проміжний, тобто середній рівень організації публічної влади, який ще називають регіональним, і представляє він інтереси місцевих громад.

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 в частині здійснення заделегідь окреслених і гарантованих державою функцій [3, стр. 201].

Це говорить про те, що систему публічної влади треба оптимізувати, що дозволить підсилити демократизацію внутрішніх відносин. А це, в свою чергу, буде супроводжуватися підвищенням ефективності громадського контролю за виконанням владних повноважень.

Крім цього, шляхом виборів через групи зацікавлених осіб, через вплив на місцеву громадську думку завдяки визначенню власної позиції щодо політичних питань вони можуть впливати на рішення, що приймаються на місцевому рівні. Все це сприяє укріпленню політичної свободи завдяки самовизначенню, а також мінімізує сторонній централізований вплив на місцеву та регіональну сфери [3, стр. 202].

Таким чином, можна стверджувати, що саме децентралізація є політичною ідеєю, котра визначає, що субнаціональні органи влади отримують деяку

політичну автономію разом з новими функціями та ресурсами.

Децентралізація може бути представлена у двох виглядах:

- регіональна;
- муніципальна.

Найбільш розвиненою формою регіональної децентралізації є федералізм – це коли влада спускається зверху вниз на основі Конституції держави. Більш слабкі форми регіоналізму впроваджуються не на конституційному підґрунті, а на основі звичайного законодавства.

Муніципальна децентралізація має приймати форму законодавчого розмежування сфер компетенції, яка дає можливість місцевим органам влади вирішувати питання, які потрапляють у сферу їх відповідальності.

На основі вищезазначеного можна стверджувати, що муніципалізація може мати певні рамки, які встановлюють самі місцеві ради. Тим паче втручання держави в муніципальні справи, як правило, законодавчо обмежене.

Однак, слід зазначити, що одним з важливих типів деконцентрації є обмежена муніципалізація – це коли місцевим органам передаються деякі державні задачі. Виконання таких задач відрізняється від того, що звичайно роблять місцеві органи.

В результаті місцеві адміністрації та їх керівники діють практично як місцеві агенти центральної влади та включаються у державну адміністрацію.

Серед принципів функціонування публічної адміністрації можна виділити:

- 1) формування стабільної організації і діяльності виконавчої влади;
- 2) організацію професійної, політично нейтральної та відкритої публічної цивільної служби (служби в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування);
- 3) створення системи спроможного місцевого самоврядування;
- 4) зміцнення статусу громадянина у відносинах з органами публічної адміністрації;
- 5) гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству.

Однак, необхідні як теоретико-методологічні засади, розроблені за участю широкого кола фахівців, так і політичне підґрунтя для комплексного вирішення завдань реформування владних інститутів [4, стр. 23–24].

Таким чином, децентралізація влади є ефективним знаряддям економічного розвитку – завдяки зусиллям незалежності місцевого самоврядування та підвищення його активності, зміцненню демократії на місцях.

Перевагами децентралізації є:

- 1) зміцнення демократичних процедур;
 - 2) захист прав людини та її свободи;
 - 3) підвищення ефективності органів місцевої влади завдяки передачі повноважень на місця;
 - 4) удосконалення соціально-економічного розвитку.
- Децентралізація вважається підґрунтям для впровадження нових стратегій, завдяки створенню нової системи управління та її нового адміністративного складу.

Місцеве самоврядування більш ефективно у вирішенні власних проблем ніж центральні органи

влади. Тому децентралізація на місцевому рівні повинна забезпечити економічну свободу, яка дозволить підвищити соціально-економічний розвиток регіонів, привабити інвесторів, а також підвищити відповідальність влади.

Водночас, не дивлячись на те, що децентралізація – це один із способів взаємовідносин між центром та регіонами, все одно треба пам'ятати про те, що у нас корумпована країна.

Проте дуже важливим і болючим залишається питання: Чи зможуть місцеві органи влади самостійно впровадити стратегії розвитку регіонів?. В Україні існує багато депресивних територій, в яких неможливо створити фінансові самодостатні структури місцевого управління. Виходить, що такі регіони не зможуть обійтися без зовнішнього втручання, тобто без підтримки держави.

Однак, в світі існує вже накопичений багаторічний досвід децентралізованої влади. Як, наприклад, у Великобританії, де міцева влада – це не просто виконувачі рішень центру, а досить відповідальні органи управління, які здатні вирішувати питання на свій розсуд. Проте, центральна влада може контролювати місцеві органи через субвенції. Крім цього центральні органи влади можуть вимагати виконання законів через суд, однак вони не мають прямої дисциплінарної влади.

Очевидно і те, що централізація зростає у тому випадку, коли центр вирішує всі фінансові питання. Однак, важливим є і те, як все це впроваджується на практиці, чи мають місцеві органи влади достатню кількість людей та фінансових ресурсів?

Крім того, хоча рівень економічного розвитку країни або регіону в певній мірі визначається можливостями децентралізації влади, на практиці бідні держави часто схильються до централізації. Іншими словами, чим заможніша країна, тим більше відповідальності та ресурсів вона передає на місця.

Таким чином, виникає питання: Які типи країн будуть проводити децентралізацію?. Слід зазначити, що це залежить від багатьох факторів.

По-перше, від стадії розвитку та економічної та фінансової величини країни (чим розвиніша держава, тим необхідніша децентралізація).

По-друге, це залежить від «ефекту кризи», який породжує небажання передавати повноваження та ресурси на місця, особливо у тих країнах, де існує загроза соціальних коливань. Однак побочним ефектом браку керованості є фактично зустрічний рух з боку регіонів, які прагнуть покращити виконання деяких життєвоважливих для населення функцій.

Для того щоб зрозуміти майбутнє децентралізації необхідно:

1) Приділити увагу питанню переходу від одного політичного режиму до іншого, а також глибокій різниці між короткостроковими та довгостроковими змінами. Реформи не будуть працювати, якщо не будуть забезпечені майбутні зміни, а також чіткі пріоритети сьогодення.

Головним критерієм реформ має стати розвиток «гнучкого, швидкого та пристосованого до змін» місцевого самоврядування. Для цього потрібно критично переглянути адміністративні реформи минулого. В майбутньому необхідно створити таку систему управління, яка була б пристосована до змін. Тільки гнучкість спроможна зробити їх життєздатними.

Однак, централізація та децентралізація – це два взаємодоповнюючі політичні процеси, поєднання концентрації влади та її розподілу управління та самоуправління [2, стр. 392].

Іншими словами, в перехідних країнах реформи по децентралізації мають проводитися поетапно, щоб не порушувати координацію дій, не перекладаючи одразу на місцеві органи влади ті задачі, які вони повинні вирішувати тільки у довгостроковому періоді.

2) Перш ніж проводити децентралізацію влади, необхідно досягнути глибокого та усвідомленого розуміння цього процесу. В кожній конкретній країні цьому повинно передувати обговорення стратегії реформ з урахуванням місцевих еліт, існуючої політичної культури та методів роботи державних інститутів.

Раціональну модель децентралізації влади можна побачити на схемі 1.

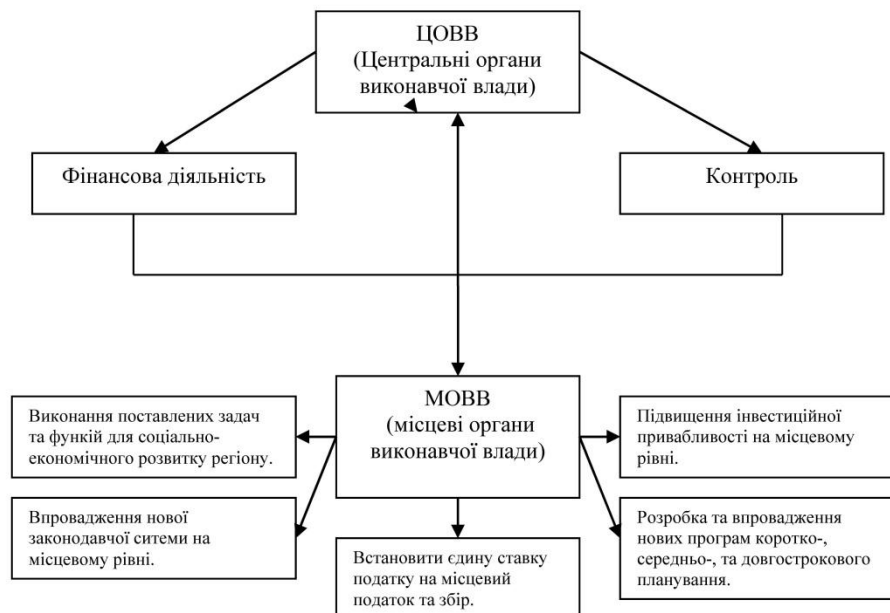


Схема 1. Децентралізація влади: раціональна модель.

Висновок. Процес централізації був історично виражений у прагненні до створення імперій, формування націй, монархічного правління, а також домінування відносин панування. Проте, паралельно з централізацією існував та еволюціонував процес децентралізації, який мав продуктивну форму політичної організації суспільства. Саме останній врівноважує протилежний процес централізації в управлінні, організації та самоорганізації суспільства. Варто згадати і про те,

що саме адміністративна реформа є однією зі складових частин реформування економіки. Адже, для цього треба здійснити цілісний пакет політичних, економічних та соціальних реформ.

Таким чином, проблеми вдосконалення взаємодії державного управління та місцевого самоврядування залишаються на сьогоднішній день досить актуальними і потребують змін для майбутнього українського суспільства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кульчій І. Поняття та особливості органів виконавчої влади України в умовах їх реформування // Збірник наук. праць. – 2009. – Вип. 18/19. – с. 155-160.
2. Політологія: Енциклопедичний словник / Заг. ред. і сост.: Ю.І. Авер'янов. - М.: Вид-во Моск. комерц. ун-ту. 1993. - 431с.
3. Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку // Вісник КНУ, міжн. відн. – 2003. –Вип. 27. – С. 198 - 204.
4. Мінченко Р.М. Проблеми децентралізації державної влади і їх взаємодія з місцевим самоврядуванням в Україні. // Держава і право. – Випуск №39. – с. 229-307.
5. Моргос П. Процес децентралізації: деякі основні концепції розподілу повноважень між державним, регіональним та місцевим рівнями влади. // Економічний часопис – XXI. – 2006. - № 5-6.

Рецензенти: *Євтушенко О. Н.*, д.політ.н., професор;
Славко Т. О., к.політ.н., доцент.

© Цурканова І. О., 2012

Стаття надійшла до редколегії 14.08.2012 р.

ЦУРКАНОВА Ірина Олександрівна – аспірантка кафедри соціології та політології Національної металургійної академії України, м. Дніпропетровськ, Україна.

Коло наукових інтересів: політичні процеси в сучасній Україні, централізація та децентралізація органів державної влади в Україні.