

6. Про внесення змін до основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги [Електронний ресурс] : Закон України від 07.07.2011 № 3611-VI [чинний] / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 14. – Ст. 86. – (Нормативно-правовий документ ВРУ. Закон). – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3611-17>

7. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році. Звернення Президента України до Верховної Ради України VII скликання. – К. : ДП “НВЦ “Пріоритети”, 2012. – 74 с.

8. Щорічна доповідь про стан здоров'я населення, санітарно-епідемічну ситуацію та результати діяльності системи охорони здоров'я України. 2013 рік / за заг. ред. О. С. Мусія. – К., 2014. – 405 с.



УДК 352

Л. Я. Самойленко, кандидат наук
з державного управління, доцент кафедри
державного управління і соціально-політичних
наук Черкаського національного університету
імені Богдана Хмельницького

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Розглянуто політико-правові засади децентралізації влади в Україні. Чільне місце належить обґрунтуванню можливих напрямів збалансування процесів децентралізації та централізації, зміцненню їхніх політико-правових засад у структурній організації суб'єктів державного управління й у реформуванні механізмів публічного управління.

Ключові слова: державне управління; місцеве самоврядування; система державного управління; система місцевого самоврядування; демократія; централізація; децентралізація; деконцентрація; публічна влада; механізми публічної влади.

The article considers the problem of political and legal framework of authority decentralization in Ukraine. The substantiation of possible ways of balancing centralization and decentralization, strengthening their political and legal framework in the structural organization of public administration subjects and reforming mechanisms of public administration are pointed out.

Key words: public administration; local self-government; public administration system; local self-government system; democracy; centralization; decentralization; deconcentration; public authorities; public authorities mechanisms.

Постановка проблеми. Надзвичайно важливо визначити найефективніші шляхи оптимізації системи публічної влади та державного управління. Це зумовлено особливостями сучасного розвитку державно-владних інститутів, усією ієрархією суспільних відносин і специфікою політико-правових засад децентралізації влади в контексті адміністративної реформи. Основне призначення влади – задовольняти суспільні, колективні й індивідуальні потреби людей за допомогою створених владою органів, установ, підприємств, організацій. Головний критерій ефективної діяльності влади – якість задоволення публічних потреб населення. Тому можна констатувати, що наявна в Україні система влади потребує вдосконалення внутрішньої структури, наближення до людей, щоб вона стала прискорювачем у проведенні соціально-політичних та економічних реформ.

© Л. Я. Самойленко, 2014

Аналіз світового досвіду переконує, що для досягнення високого рівня суспільного розвитку потрібна незалежна держава із сильною, збалансованою системою влади, яка має забезпечити вдале повне проведення адміністративної реформи. Тож актуально обґрунтувати політико-правові засади децентралізації влади в Україні та ідеологію сучасної вітчизняної адміністративної реформи.

Важливе завдання адміністративної реформи – децентралізація влади. Між ними існує чіткий нерозривний зв'язок. Децентралізація владних повноважень – одне з основних сутнісних завдань реформи для подолання кризи неефективності влади. При цьому децентралізацію слід розглядати не лише як одномоментну передачу владних повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування. Це комплексний процес, що включає такі елементи, як проблема спроможності органів державної влади передати, а органів місцевого самоврядування – отримати й ефективно розпорядитися владними повноваженнями.

Радикальне перетворення механізмів держави, зокрема правового й організаційного забезпечення сумірності централізації та децентралізації, – важливий чинник досягнення ефективності всієї системи соціального управління. Через співвідношення централізації з децентралізацією в єдиному просторово-часовому контексті можна визначити місце, переваги та здобутки державної політики, конкретизувати шляхи подальшої оптимізації системи державної служби в Україні. Аналізується проблема оволодіння інноваційними технологіями, без яких неможливе успішне виконання функцій публічного управління в сучасних умовах.

Так само без децентралізації влади неможливо вийти на максимально ефективне використання та реалізацію потенціалу державних службовців України для досягнення належного рівня якості життя її громадян. Тож виникає нагальна потреба комплексно дослідити зазначену проблему, виробити конкретні рекомендації у даній галузі. Це і підсилює актуальність і політичну гостроту обраної теми статті у прагматичі сьогодення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Принципи централізації та децентралізації у системі державного управління досліджено в працях відомих вітчизняних і зарубіжних учених, таких як В. Авер'янов, В. Андрущенко, М. Баймуратов, В. Бакуменко, О. Батанов, В. Борденюк, Д. Дзвінчук, М. Іщенко, А. Колодій, О. Лазор, В. Мартиненко, А. Мельник, В. Мотренко, Н. Нижник, О. Оболенський, Л. Письмаченко, В. Погорілко, О. Прієшкіна, М. Пухтинський, В. Тертичка та ін. Проте слід зауважити, що недостатня увага приділялась комплексному вивченню шляхів і механізмів оптимізації системи державного управління. Потреба виявлення механізмів управління та нових підходів до реалізації цих тенденцій зумовила вибір теми даної статті.

Мета статті – обґрунтувати оптимальну для України модель організаційної владно-управлінської діяльності, спрямованої на реалізацію не лише загальних, але й специфічних закономірностей, що оптимізують взаємозв'язок форми правління, форми державного устрою і політичного режиму.

Рациональний вибір політико-правових засад децентралізації, перш за все, шляхом децентралізації владних повноважень забезпечить структурні зміни в системі державного управління, пошук ефективних механізмів взаємодії центральних, регіональних органів та органів місцевого самоврядування, а також шляхів збалансування принципів централізації та децентралізації у владно-управлінській ієрархії. Йдеться про дотримання закономірностей, які детермінують державно-управлінські процеси централізації та децентралізації державної влади в її горизонтальному і вертикальному вимірах, мінімізують глобалізаційні ризики.

Наше дослідження спрямовано на виконання завдань і пошук шляхів оптимізації системи державного управління й місцевого самоврядування, на поєднання процесів центра-

лізації та децентралізації в органах державної влади та в місцевому самоврядуванні, на вдосконалення організаційно-правових засад децентралізації в їхній структурній реорганізації.

Виклад основного матеріалу. За наявних умов процеси реформування виконавчої влади та місцевого самоврядування набувають значення найважливішої тенденції розвитку всієї системи української державності. Основний спосіб оптимізації влади в Україні – підвищити ефективність місцевої публічної влади, найперше – місцевого самоврядування. Посилення впливу і значення місцевого самоврядування досягається обмеженням монополії держави на здійснення влади та децентралізацією значної частини владних, управлінських повноважень, їх переданням органам місцевого самоврядування.

Особливо важливо з'ясувати: обсяг повноважень, які необхідно передавати; механізм передачі владних повноважень; механізм взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування; питання адміністративно-територіальної реформи тощо. Слід також підкреслити, що децентралізація не виключає процесу централізації як способу організації вертикалі органів державної виконавчої влади через визначення обсягу їхніх повноважень, організаційної структури на різних рівнях.

Зміст процесу демократизації держав, передусім, полягає в пошуку балансу централізації та децентралізації. Ефективність зазначених процесів безпосередньо пов'язана з ефективністю публічної влади, оптимальністю засобів, способів, методів і форм її здійснення на різних рівнях організації публічної влади, з оптимальністю розподілу повноважень і матеріально-фінансових можливостей між федеральною, регіональною та муніципальною владою.

Започаткований процес демократизації основних інститутів влади, до яких належить і місцеве самоврядування, зумовлює здійснення децентралізації та деконцентрації влади в різних аспектах і галузях.

Децентралізація державної влади відбувається шляхом передачі або делегування державно-владних повноважень від центрального уряду до недержавних організацій, органів місцевого управління і самоврядування. Демократична форма децентралізації передбачає делегування, передання частини державної виконавчої влади на рівень населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць, територіальних громад і колективів та органам, які обирає населення. За адміністративної форми децентралізації на місцях створюються спеціальні урядові органи, наділені повноваженнями виконавчої влади [1].

У науковій літературі децентралізація державної влади розглядається як один із ключових шляхів комплексної реформи системи державного управління. Це пріоритетний напрямок діяльності міжнародних і національних організацій. Децентралізація повноважень і ресурсів має велике значення у підвищенні ефективності всього процесу управління, значно підсилюючи його демократичний складник.

Завдяки децентралізації державного управління органи місцевого самоврядування стають незалежними в усіх своїх діях. Деконцентрація публічної влади передбачає організацію та діяльність місцевого самоврядування як самостійної форми публічної влади на місцевому рівні внаслідок трансформації суверенних прав держави у правах територіальних громад. Доповнюючи одна одну, вони забезпечують найдемократичніше управління в державі у цілому й на місцях зокрема.

За тлумаченням Ж. Веделя, децентралізація – це організаційна техніка, котра полягає у передачі важливих прав з прийняття рішень представникам центральної влади, поставленим на чолі різних адміністративних округів або державних служб [2]. Деконцентрація – передача прав на прийняття рішень органам, які ієрархічно не підпорядковуються центральним органам влади та зазвичай обираються зацікавленими громадянами. На думку Г. Бребана, “деконцентрація – спосіб організації владарювання всередині держави, а децентралізація – це відчуження повноважень однієї юридичної особи (держави) на користь іншої (місцевий управлінський колектив)” [3].

Децентралізація й деконцентрація – різновиди переміщення владних повноважень із центру на місця та регулювання відносин між різними інститутами владно-управлінської ієрархії.

У “Соціально-політичній енциклопедії” М. П. Іщенка зазначено, що децентралізація влади – процес передачі центральними органами місцевим органам влади компетенції, низки функцій і повноважень, у межах яких вони не підпорядковані центральній владі. Тобто під час децентралізації відбувається правове відчуження повноважень держави як юридичної особи на користь іншої юридичної особи – місцевого самоврядування.

Політична децентралізація полягає в розподілі влади між центральним урядом і місцевими органами влади з неієрархічним підпорядкуванням других першому. Рівноправність центральних і місцевих структур обумовлюється конституцією, яка чітко визначає “правила гри”. Специфічні ознаки: високий рівень фінансової автономії та виборність вищих службовців місцевого рівня.

Адміністративна децентралізація передбачає розподіл влади між центральним урядом і місцевими органами влади в ієрархічному порядку. Місцеві органи влади діють у рамках, які визначає центр. Вони не повністю залежать і мають часткову фінансову та структурну автономію [4, 172].

Водночас самостійність органів територіального управління не має суперечити інтересам органів державного управління. Конституція України зумовлює поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, що передбачає встановлення меж децентралізації. Це зумовлено загальнодержавними інтересами й потребами, необхідністю управління державою як основним соціально-політичним, економічним і правовим інститутом політичної системи українського суспільства.

Феномен децентралізації концентрує в собі різні константи, а саме: принцип управління, управлінський режим, елемент організаційної структури публічного управління, спосіб, метод управлінського впливу, процес розподілу та реалізації повноважень, форму організації публічної влади й публічного управління.

Децентралізацію державного управління визначають як діяльність щодо передачі повноважень держави до інституцій незалежного місцевого самоврядування. Передача повноважень у цьому випадку розглядається не як делегування, а як перетворення державних повноважень на самоуправлінські, що збагачує природу влади місцевого самоврядування і державної влади. Якщо процеси деконцентрації спрямовані на розширення соціальної бази і соціального складу органів державної, виконавчої влади на місцях, то об’єкт децентралізаційної діяльності – сфера місцевого самоврядування [4, 172].

Отже, децентралізація охоплює значну сферу державного управління і, з одного боку, здійснюється одночасно з деконцентрацією та паралельно до неї, а з іншого, – це логічне й послідовне продовження деконцентрації, котра передбачає законодавчу передачу повноважень центральних органів державної виконавчої влади представникам центральної виконавчої влади на місцях. У свою чергу, деконцентрація перерозподіляє владу і відповідальність у місцеві органи управління, причому такі, що не завжди є місцевими підрозділами центральних органів управління. А делегування означає передачу влади і відповідальності від центрального уряду на інший рівень управління зі збереженням ієрархічної підпорядкованості місцевої влади центральному урядові та його міністерствам.

Ефективні нормативно-правові документи, котрі визначають сучасну практику децентралізації державного управління й управління регіонами: Конституція України і закони України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації”. Вони гарантують принципи збереження України як унітарної держави, узгодження інте-

ресів регіонів із загальнодержавними й міжрегіональними, з одного боку, та можливості передавання регіонам широких повноважень у розв'язанні проблем соціально-економічного розвитку, з іншого. Єдність і цілісність державної території, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних ознак, етнічних і культурних традицій лежать в основі територіального устрою України.

Децентралізація управління як один із пріоритетів адміністративної реформи в Україні передбачає підвищення ролі регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування у здійсненні економічних і структурних реформ. Вона прискорює диверсифікацію економіки територій, оптимізацію управління державним і комунальним майном, розвиток міжрегіонального і транскордонного співробітництва у різних сферах суспільного життя.

Процес децентралізації влади в Україні включає оптимальне поєднання регіональних і загальнонаціональних інтересів збалансування централізації та децентралізації в інститутах місцевого самоврядування. Конституційний принцип самостійності місцевого самоврядування обов'язковий для децентралізації публічної влади та її наближення до населення, створення умов для найповнішого й оперативного виявлення і задоволення потреб людей.

Місцеве самоврядування як рівень публічної влади за своєю природою – це форма територіального волевиявлення та самоорганізації населення. Тому важливо створити ефективні системні взаємозв'язки між модернізацією державності, пошуком балансу централізації й децентралізації, правовим прогресом у самоорганізації сучасних інститутів демократії, узгодити їх з Конституцією України.

Механізм взаємодії централізації та децентралізації – вихідна передумова ефективної та конструктивної системи управління [5, 307]. Централізація в державному управлінні фактично підкреслює замкненість системи управління, коли воно будується з єдиного центру до низу з дотриманням чітких принципів єдності та розпорядництва. Наслідок централізації – збільшення кількості рівнів в управлінській ієрархії, зосередження прав прийняття більшості рішень на верхніх рівнях управління, обмеження участі органів управління нижчих рівнів у прийнятті рішень.

І навпаки, децентралізація в управлінні підкреслює відкритість системи управління для рішень місцевих органів влади. Багато локальних рішень можуть прийматися на середніх і нижчих рівнях організаційної ієрархії без шкоди для інтересів досягнення цілей системи, яка функціонує як єдине ціле.

Згідно з Конституцією України централізація в державному управлінні має організувати функціонування органів державної влади, спрямовувати їхню діяльність у русло реалізації єдиної державної політики. Так, Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади [6] забезпечує загальне спрямування діяльності з організації виконання законодавчих і нормативно-правових актів. Йому підпорядковуються всі інші органи виконавчої влади. Подолання надмірної централізації розвиває ініціативу місцевих органів виконавчої влади у виробленні управлінських рішень, урахуваючи інтереси окремих регіонів, територіальних громад, колективів, організацій, забезпечуючи результативність, ефективність і конструктивність управління.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Поєднання централізації та децентралізації – характерне явище для галузі державного управління. Це зумовлено об'єктивними й суб'єктивними факторами. При цьому роль децентралізації постійно зростає і становить загальну закономірність раціонального,

конструктивного й ефективного управління. Водночас надмірна децентралізація також небезпечна, оскільки може зумовити суб'єктивну діяльність місцевих органів виконавчої влади.

Здійснення децентралізації є складним процесом, що передбачає кілька основних моментів. По-перше, держава визначає рівень свободи в діяльності місцевих органів управління. По-друге, окреслюються шляхи та послідовність реалізації заходів щодо передачі повноважень. Це потребує внесення значних змін у законодавство і структуру системи державного управління. По-третє, життєво важливі для діяльності місцевих органів влади їхні правова й адміністративна відокремленість і захищеність від вищих рівнів. По-четверте, одним із найскладніших питань є надання фінансових повноважень місцевим органам управління.

У соціально-політичному житті найрельєфніша ознака справжньої децентралізації – самостійність органів місцевого самоврядування у фінансовій галузі, оскільки місцевим фінансам, зокрема місцевим бюджетам, належить величезна роль у забезпеченні дієздатності місцевого самоврядування.

Співвідношення централізації та децентралізації має бути оптимальним. Територіально-адміністративна реформа в Україні повинна подолати проблему раціонального їх поєднання.

Забезпечення гідного місця України у світовому та європейському співтоваристві передбачає трансформацію держави у дійсно інноваційну, зі скороченням бюрократичних і збільшенням творчих функцій, створенням механізму безперервної участі громадян у соціальному управлінні [7, 31]. Цьому сприяють форми самоорганізації населення та інститути й механізми його державно-владного регулювання, що змінюються разом із розвитком українського суспільства. Суспільно-політична та адміністративна система державного управління має відповідати потребам зміцнення суверенітету України.

Наука має науково забезпечити таку децентралізацію, котра втілила б у життя реальну незалежність від форми державного устрою; чітке законодавче розмежування функцій і повноважень між різними рівнями управління; цілеспрямований розвиток розгалуженої системи місцевого самоврядування; невтручання держави в суверенні права земель, областей, регіонів; самостійність органів місцевого самоврядування у фінансовій галузі, фінансову підтримку з боку держави; законодавче врегулювання взаємовідносин між інститутами політичної організації та політичної структури суспільства. Результатом децентралізації державної влади має бути досягнення самостійності органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Погорілко В. Ф. Місцеве самоврядування / В. Ф. Погорілко, О. В. Батанов ; редкол. : Ю. С. Шемшученко та ін. // Юридична енциклопедія : в 6 т. – К., 2001. – Т. 3. – С. 731.
2. Ведель Ж. Административное право Франции / Ведель Ж. – М., 1973. – С. 392.
3. Бребан Г. Французское административное право / Бребан Г. – М., 1988. – С. 57.
4. Соціально-політична енциклопедія : навч. видання / М. П. Іщенко, О. М. Іщенко ; за ред. д-ра філос. наук, проф. М. П. Іщенка. – Черкаси : ІнтролігаТОР, 2012. – 636 с.
5. Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Шедяков В. Технології соціального управління в практиці постсучасності / В. Шедяков // Соціальна психологія. – 2008. – № 6 (32). – С. 25–33.