

Наталія БАЗАВЛУК, Віталій БАШТАННИК
Національна академія державного управління
при Президентові України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

Розглядаються особливості розвитку процесів децентралізації, здійснюється теоретичне обґрунтування шляхів реформування системи державного управління та місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади. Розробляються теоретичні підходи до адаптації системи публічного управління України до міжнародних стандартів. Визначаються сутнісні характеристики управління з позицій юридичних гарантій діяльності органів влади, за змістом яких встановлено, що в сучасних умовах основним концептом управління є децентралізація. Доводиться, що за основними ознаками (джерелом влади, характером взаємодії суб'єкта й об'єкта управління, природою соціальних норм) у межах децентралізованої системи інститут самоврядування співвідноситься з державним управлінням як складник публічного управління. Оцінюється ефективність децентралізації в контексті можливості реалізовувати державну політику реформ.

Ключові слова: децентралізація, публічне управління, механізм державної влади, рівні управління, інтегровані системи управління.

Nataliia Bazavluk, Vitalii Bashtannyk. The implementation of the principle of decentralization in public administration: organizational and legal basis

The development of the decentralization processes is considered. The theoretical substantiation of ways of reforming the system of public administration and local self-government in the context of decentralization of power is investigated. The developed theoretical approaches for the adaptation of the system of public administration of Ukraine to the international standards. Defined the essential characteristics of governance from the standpoint of legal guarantees of the activities of the authorities, which found that in modern conditions the basic concept of management decentralization acts. It is proved that in the main features (source of power, the nature of the interaction of subject and object of management, the nature of social norms) within a decentralized institution of self-government related to government management as components of public administration. An evaluation of the effectiveness of decentralization in the context of possible implementing public policy reforms.

Key words: decentralization, public administration, mechanism of public administration, levels of management, integrated management system.

Внесений Президентом України П. Порошенком 1 липня 2015 р. на розгляд до Верховної Ради проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [6] започаткував новий етап реформування публічного управління. Децентралізація розглядається в державно-правовому аспекті як модель організації та процес функціонування публічної влади на національному, регіональному та локальному рівнях, у конституційному вимірі об'єктивована через реалізацію принципу народного суверенітету. Етимологія децентралізації як комплексного явища має своє вираження в самоврядуванні, яке за своєю суттю не можна звужувати лише до територіальної організації і владних повноважень. Для подолання спротиву реформі, щоб процес децентралізації відбувався інтенсивніше та послідовніше, необхідно не лише його комплексне конституційне політико-правове забезпечення, а й відповідний контроль з боку громадянського суспільства. Децентралізація має стати дієвим запобіжником від сепаратизму та всіляких намагань штучної федералізації країни.

© Базавлук Н. Ю., Баштанник В. В., 2016

Державне управління та місцеве самоврядування, 2016, вип. 1(28)

Актуальність теми дослідження принципів централізації та децентралізації у функціонуванні державної влади зумовлена необхідністю розв'язання проблеми ефективності зв'язку держави як цілісної інституції зі складовими частинами – гілками влади, рівнями управління й органами як структурно-функціональними підрозділами [4]. У механізмі державної влади в Україні зазначене питання є наріжним каменем розвитку ефективного управління. З моменту утворення давньоруської держави і до наших днів завжди мало місце конкурування двох тенденцій – централізації та децентралізації. На різних історичних етапах вплив зазначених тенденцій багато в чому визначав відносини між центром і регіонами, між вищим державним керівництвом і відповідними органами управління середньої та нижньої ланки. Особливої значущості питання ефективності механізму державної влади набувають у перехідні періоди становлення державності, коли держава має вдосконалити наявну модель національно-територіального устрою або обрати нову. Проблема функціонування механізму державної влади значною мірою актуалізується в сучасній Україні, яка переживає один із найбільш складних і відповідальних періодів у своїй історії.

Актуальність теми дослідження обумовлена сучасним підходом до трансформаційних процесів у системі публічного управління, переходом у такій системі управління до реалізації принципу децентралізації як основи модернізації держави. Саме тому дослідження місця та ролі процесів децентралізації в становленні демократії в суспільстві набуває першочергового значення і для державно-організаційних процесів, і для сучасної української практики. Питання розвитку процесів децентралізації висвітлювали у своїх працях В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, М. Й. Байтін, В. Д. Бакуменко, О. В. Батанов, О. Ю. Бобровська, В. І. Борденюк, І. П. Бутко, Н. Т. Гончарук, І. О. Дробот, В. М. Кампо, А. А. Коваленко, А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, Н. Р. Нижник, М. В. Оніщук, О. Ю. Оболенський, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, М. О. Пухтинський, С. М. Серьогін, А. Ф. Ткачук, С. О. Телешун, В. В. Цветков, В. М. Шаповал, Ю. П. Шаров та ін. Необхідність застосування нових підходів до адміністративного реформування в умовах децентралізації обумовила вибір проблематики статті.

Мета дослідження полягає у ґрунтовному аналізі засад трансформаційних процесів у системі публічного управління, розробці на основі історичного та компаративного аналізу практичних рекомендацій і наукових пропозицій щодо організаційно-правового забезпечення ефективності управлінської діяльності органів публічного управління в умовах децентралізації влади в Україні.

Відповідно до поставленої мети дослідні завдання полягають у такому: проаналізувати процеси становлення й розвитку системи публічного управління; дослідити особливості становлення та розвитку форм організаційно-правового регулювання органів публічного управління в Україні; визначити актуальні проблеми сучасного адміністративного реформування в Україні; визначити сутність сучасних процесів децентралізації як основи трансформації системи публічного управління; дослідити засади організаційного та правового забезпечення процесу вдосконалення управлінської діяльності органів влади, детермінувати вплив загальноєвропейських закономірностей і національних особливостей на характер публічного адміністрування в Україні.

Публічне управління є соціальним явищем, його форми, методи, принципи, характер зумовлюються завжди і скрізь потребами суспільного розвитку, що виявляються в інтересах певних соціальних верств і груп. Це явище пов'язане із системою суспільних відносин не тільки безпосередньо через реальні управлінські процеси, що виникають з приводу суспільного виробництва, але й опосередковано,

через свідомість, певні форми знань, різні управлінські доктрини, теорії і концепції. Крім того, виникає питання формалізації складних адміністративних систем як формату державно-управлінської діяльності.

Характер, спрямованість суспільних відносин, а також ступінь впливу на них тих чи інших управлінських підходів зумовлені соціально-політичною природою суспільних сил, що стоять за ними. Система політико-правової, у тому числі управлінської ідеології завжди відображає інтереси певних соціальних сил, що перебувають при владі. Проте це не означає, що управління настільки політизоване й соціально зорієнтоване, що не може виконувати загальні функції, зумовлені об'єктивною необхідністю, без яких не може обійтися будь-яке суспільство. Принципи діяльності органів державного управління нерозривно пов'язані з принципами державної служби. Останні – це основоположні ідеї управління, які відображають об'єктивні закономірності та визначають напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державних органів, повноважень державних службовців.

Демократичне суспільство не прагне запровадити якусь соціальну систему чи модель, сконструйовану апіорі, а розвивається в пошуках найкращих варіантів соціального прогресу з метою запобігти виникненню тоталітаризму. У такому суспільстві важливе значення має оптимальна взаємодія різних типів соціальних механізмів, особливо застосування демократичних технологій виборів, переговорів, договорів, референдумів, вивчення громадської думки тощо, реалізація принципів соціального партнерства і солідарної відповідальності [1]. За цих умов трансформаційна роль державного управління полягає в забезпеченні стабільності суспільних відносин, без чого неможливо домогтися впорядкованості суспільного життя і постійно підтримувати його в такому стані. Саме в цьому полягає головний зміст управлінської діяльності держави. Це завдання особливо важливе для України, адже стабілізація суспільства є необхідною умовою його подальшого розвитку. Однак цього не вдається зробити через некомпетентність владних структур, бюрократизацію і корумпованість державного апарату та небажання з боку певних політичних сил. Триває протиположне різні гілки влади, партій, рухів і сил, правовий нігілізм, прискорюється криміналізація соціальних і виробничих відносин, посилюється відчуження людини від продуктивної праці, систематично порушуються права людини, відбувається небачене падіння виробництва, зростає загроза остаточного зубожіння більшості населення. Усе це вимагає суттєвої трансформації системи публічної влади.

Особливості публічного управління дають підстави для такого висновку: управлінська діяльність – це соціальна функція, що виявляється у владно-організуючій діяльності, яка забезпечує узгодженість спільної праці і побуту людей для досягнення суспільно значущих цілей та завдань. Інакше кажучи, управлінська діяльність у соціальному сенсі – це свідомий, цілеспрямований, упорядковуючий вплив людей на соціальні процеси з урахуванням властивих для даної соціальної системи об'єктивних закономірностей і тенденцій досягнення найоптимальнішого функціонування і розвитку. Функціонування держави, а отже, і державного апарату неможливе без організуючої ролі права. Це найважливіший регулятор управлінської діяльності незалежно від того, у якій конкретній сфері вона здійснюється. Без його регулятивної і формалізуючої функції неможливо чітко і функціонально організувати управління складними соціальними процесами, сконцентрувати діяльність державного апарату, усіх його складників і структурних підрозділів. При цьому правові відносини у сфері управління формуються як відносини вторинного порядку, зумовлені завданнями досягнення оптимальних результатів господарської і соціально-культурної діяльності [2].

Водночас ідея трансформації системи державного управління вимагає наявності

Theory and history of Public Administration

чіткого визначення напрямів розвитку всієї системи суспільних відносин, функціонального спрямування та «ідеологічного» наповнення державотворчих процесів (рисунок). Аналіз базових засад державного управління дозволив визначити декілька блоків проблем. Велике значення в державному управлінні має оптимальне співвідношення централізації та децентралізації в побудові структури управління. Централізоване управління має такі переваги: поліпшується контроль та координація; узгоджуються інтереси груп; ефективно використовується центральний апарат. До недоліків централізованого управління належить: збільшення часу прийняття рішень; придушення ініціативи; затримання підвищення кваліфікації управлінців. Власне, державне управління в Україні в сучасних умовах є цілеспрямованим організуючим та регулюючим впливом держави (через систему органів влади та посадових осіб) на суспільні процеси і діяльність людей.

В умовах відповідності європейським стандартам публічного управління суспільний характер, структура й особливості органів влади відображають цілі суб'єктів, прагнення до змін, систему зв'язків, тенденції поведінки, забезпечують визначеність, послідовність і наступність політичного курсу, інноваційний характер державно-управлінських рішень. Водночас досвід суспільних перетворень доводить, що реалізація взаємодії в межах системи «людина – суспільство – держава» можлива завдяки демократичному суспільно-політичному партнерству, оптимальним результатом якого є розвиток України як європейської держави.



Основні напрями розвитку системи публічного управління в умовах децентралізації влади

Напрацьовані наукою державного управління положення про організацію публічної адміністрації в правовій системі, заснованій на фундаментальних цінностях свободи, демократії, верховенства права та поваги прав і свобод людини, є результатом тривалого розвитку європейських моделей організації публічних

адміністрацій. На сучасному етапі ці положення враховують потреби формування Європейського адміністративного простору. Утім, сучасний зміст та значення багатьох європейських принципів державного управління щодо організації публічної адміністрації (умовно – «інституційні» принципи) до цього часу не знайшли закріплення в чинному законодавстві України, потребують перегляду підходів до їх тлумачення та практики застосування [5].

Узагальнюючи наявні в європейських правових джерелах підходи до виокремлення та тлумачення інституційних принципів, можна виділити такі основні принципи, що впливають з конституційного принципу поділу державної влади: 1) принцип децентралізації; 2) принцип централізації; 3) принцип деконцентрації. Інші інституційні принципи мають похідний характер, їх загальний перелік чітко не визначений, у різних джерелах додатково вказуються такі принципи: деволюції, делегування, ієрархічності, концентрації, спеціалізації, єдності та неподільності публічної адміністрації, «агенцифікації», «делокалізації», субсидіарності, дерегулювання тощо [3].

Для сучасного стану розвитку публічного адміністрування такі поняття, як «влада» та «самоврядування» є одними з найважливіших. Це пояснюється тим, що, по-перше, влада – центральна категорія наукового аналізу, а по-друге, її стосунки із самоврядуванням – наріжний камінь усіх дискусій щодо виявлення оптимальної моделі політичного управління за будь-яких часів існування людства. Не виняток і сьогодні: сучасна світова та українська політична практика потребує пошуку оптимальної моделі влади, яка відповідала б усім вимогам сучасного демократичного світу, викликам глобалізації, національно-культурним та історичним традиціям тощо. На сьогодні наука державного управління представлена чималою кількістю наукових концепцій, що репрезентують уявлення провідних мислителів – представників політико-правової та суспільно-політичної думки щодо розвитку моделей відносин між владою та самоврядуванням протягом історії людства. Слід підкреслити, що розгляд цих взаємин відбувається в межах міждисциплінарних досліджень, оскільки навіть теоретично досить важко виокремити суто політологічне та правове в стосунках «влада – самоврядування» як протягом історії людства, так і в сучасний момент.

Проблема вдосконалення місцевого управління, зокрема взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування, сьогодні залишається актуальною. Для ефективного розв'язання питань місцевого значення потрібна модель державотворення, яка б забезпечувала необхідну єдність державної влади з одночасною самостійністю територіальних громад. Усе це переконливо свідчить про необхідність реформування публічної адміністрації в Україні відповідно до сучасних європейських стандартів публічного управління.

Найбільш вдалою концепцією для України є концепція децентралізації влади. Основними завданнями децентралізації механізму публічного адміністрування є перетворення на ключового суб'єкта влади на місцевому рівні й максимальне наближення центрів прийняття управлінських рішень до громадян. Потрібно визначити коло питань місцевого значення, які громади можуть вирішувати самостійно, які – разом з іншими громадами, а які – делегувати органам державної виконавчої влади. Такий розподіл доцільно закріпити законодавчо, виробивши відповідні критерії надання публічно-правових (зокрема, адміністративних) послуг. Адже необхідність формування та утвердження в Україні якісно нових принципів державно-службових відносин акцентує увагу суспільства на діяльність державних службовців усіх рівнів. Особливості сучасного політичного розвитку визначають передусім принципи кадрових призначень у системі публічної служби. Водночас

передання частини державних функцій на нижчі рівні потребує забезпечення високого професійного рівня управлінських кадрів у регіонах. Подолання розриву між рівнем розвитку суспільства та державного управління потребує інституційного реформування державного управління та визначення нових підходів до регіонального кадрового менеджменту відповідно до стандартів європейських країн.

У процесі дослідження проблем реформування державного управління доцільно оперувати визначенням системи як цілісного утворення з новими інтегративними якостями, що не властиві його компонентам окремо, а виникають завдяки їх взаємодії. Слід наголосити на складному змісті діючої системи й водночас виділити такі самостійні аспекти системного підходу, як структурна побудова та функціональне наповнення об'єкта управління. Загалом взаємодія в певній системі визначається потребами саморегуляції, збереження і саморозвитку управлінських систем будь-якого рівня складності, виявляється в процесах управління, у зміні систем, у поєднанні з інформацією про об'єкт, мету, процеси управління. У такому випадку науковим завданням державного управління є дослідження розвитку систем публічного управління в контексті феномену децентралізації. Для створення ефективної системи державного управління, здатної розв'язувати складні проблеми суспільства, необхідно, щоб така система була більш різноманітною, ніж усе суспільство. У таких умовах державне управління являє собою комплекс методів і засобів управлінського впливу, державного регулювання, що враховує зв'язки між органами влади, партіями, об'єктом управління та зовнішнім середовищем.

За результатами проведеного дослідження ми можемо зробити такі висновки. Основними проблемами, які потребують вирішення найближчим часом, є: по-перше, криза регіонального управління, яка полягає в недостатньому рівні повноважень місцевої влади та частій зміні керівників обласних і районних державних адміністрацій і їх команд; по-друге, негативні тенденції регіонального розвитку та посилення диференціації в рівнях соціально-економічного розвитку регіонів, по-третє, здебільшого штучна міжрегіональна напруженість, яка створює загрозу єдності нації та держави.

В Україні розпочався процес формування моделі державного устрою європейської правової соціальної держави. Доведено, що децентралізація державної влади в системі державного управління – це цілеспрямований процес, орієнтований на поліпшення державного управління. Він включає в себе переміщення від вищих до нижчих рівнів органів державної влади і місцевого самоврядування, від керівника до підлеглого особливих повноважень, ресурсів та відповідальності в політичній, фінансовій і адміністративній сферах з метою виконання конституційно закріплених функцій держави.

Вважаємо, що формування публічно-адміністративних відносин у системі публічного управління в контексті принципу централізації має проходити такі етапи:

- перший етап – визначення раціональної необхідності (доцільності) і можливості встановлення конкретного типу публічно-адміністративних відносин на державному, регіональному та локальному рівнях;
- другий етап – формування відповідної абстрактної моделі публічно-адміністративних відносин, формалізованої нормами публічного права;
- третій етап – реалізація відповідних норм публічного права.

Отже, основними напрямками становлення та розвитку системи публічного управління на рівні національної держави й одночасно – напрямками подальших досліджень є: системні характеристики взаємовпливу суб'єктів публічного управління; механізми інтеграції громадсько-політичних інститутів у процес розробки та прийняття державно-управлінських рішень; інституціональна організація

структурованої системи публічного управління на центральному, регіональному та місцевому рівнях; характеристика впливу механізмів публічного управління на процес розвитку самоврядного управління; організація та розвиток публічної служби (інституціоналізація політичних посад у державному управлінні, політична визначеність та нейтральність державних службовців); аналіз стану взаємовідносин центральних та регіональних структур управління в системі публічного управління через інституціоналізацію механізму делегування повноважень.

За таких умов трансформаційна складова розвитку системи державного управління визначається через низку практичних завдань. Це, по-перше, аналіз стану теоретико-методологічного забезпечення трансформаційних процесів у системі державного управління в Україні в умовах європейських інтеграційних процесів. По-друге, дослідження історичних засад, тенденцій та особливостей впливу сучасних інтеграційних процесів на національні системи державного управління, обґрунтування періодизації розвитку системи «наддержавних інтеграційних процесів», розкриття базових інституціональних і теоретичних засад адміністративно-правового регулювання в такій системі. По-третє, уточнення змісту поняття «управління в системі наддержавних інтеграційних процесів», сутності та правової природи етатистської доктрини в управлінні і напрямів її сучасного розвитку, теоретичне обґрунтування концепції формування моделі державного управління (на рівні національної держави) в контексті сучасних інтеграційних процесів.

Список використаних джерел / List of references

1. **Борденюк В.** Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) / В. Борденюк // Право України. – 2005. – № 1. – С. 21 – 25 [Bordeniuk V. Detsentralizatsiia derzhavnoi vlyady i mistseve samovriaduvannia: poniattia, sut ta formy (vydy) / V. Bordeniuk // Pravo Ukrainy. – 2005. – № 1. – S. 21 – 25].

2. **Горбатенко В. П.** Централізація / В. П. Горбатенко // Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. – К. : Юрид. думка, 2007. – С. 917 [Horbatenko V. P. Tsentralizatsiia / V. P. Horbatenko // Velykyi entsyklopedychnyi yurydychnyi slovnyk / [za red. Yu. S. Shemshuchenka]. – K. : Yuryd. dumka, 2007. – S. 917].

3. **Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України** / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.] ; Центр політико-правових реформ. – К. : Москаленко О. М., 2012. – 212 с. [Detsentralizatsiia publichnoi vlyady: dosvid yevropeyskykh krain ta perspektyvy Ukrainy / [Boryslavska O. M., Zaverukha I. B., Shkolyk A. M. ta in.] ; Tsentr polityko-pravovykh reform. – K. : Moskalenko O. M., 2012. – 212 s.].

4. **Закіров М.** Реформа децентралізації: надії, перестороги і виклики / М. Закіров // Резонанс. – 2015. – № 67. – С. 4 – 10. – Режим доступу : nbu.gov.ua/images/rezonans/2015/rez67.pdf [Zakirov M. Reforma detsentralizatsii: nadii, perestorohy i vyklyky / M. Zakirov // Rezonans. – 2015. – № 67. – S. 4 – 10. – Rezhym dostupu : nbu.gov.ua/images/rezonans/2015/rez67.pdf].

5. **Камінська Н. В.** Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах / Н. В. Камінська // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України : зб. наук. пр. – 2014. – № 4. – С. 35 – 40 [Kaminska N. V. Detsentralizatsiia vlyady i dosvid yii provedennia u zarubizhnykh derzhavakh / N. V. Kaminska // Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy : zb. nauk. pr. – 2014. – № 4. – S. 35 – 40].

6. **Проект** Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 1 лип. 2015 р. № 2217а. – Режим доступу : w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 [Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlyady) vid 1 lyp. 2015 r. № 2217a. – Rezhym dostupu : w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812].

Надійшла до редколегії 24.02.16