ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ: СУТНІСТЬ, КЛАСИФІКАЦІЯ, ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ

FORMS OF ADMINISTRATIVE DECENTRALIZATION OF POWER: ESSENCE, CLASSIFICATION, ADVANTAGES AND DISADVANTAGES

УДК 352/354

Мануілова К.В.
к. іст. наук,
докторант кафедри публічного управління та регіоналістики
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

У статті визначена сутність понять: адміністративна децентралізація, деконцентрація, делегування, дивестування, дерегуляція, деволюція. Проаналізовані переваги та недоліки різних форм адміністративної децентралізації. Подано авторську класифікацію форм адміністративної децентралізації. Наголошено, що в умовах функціонування адміністративної децентралізації недоцільним є відмова центральних органів влади від здійснення функцій регулювання та контролю. Адже повна відсутність регуляції та контролю з боку центральної влади призводять до зростання корупції, тіньової економіки, до незахищеності прав споживачів (шахрайства), нанесення шкоди навколишньому середовищу, погіршення роботи місцевих владних органів.

Ключові слова: *адміністративна децентралізація, публічна влада, місцеве самоврядування.*

В статье определена сущность понятий: административная децентрализация, деконцентрация, делегирование, дивестирование, дерегулирование, деволюция. Проанализированы преимущества и недостатки различных форм административной децентрализации. Представлена авторская классификация форм административной децентрализации. Отмечено, что в условиях функционирования административной децентрализации нецелесообразным является отказ центральных органов власти от осуществления функций регулирования и контроля. Ведь полное отсутствие регуляции и контроля со стороны центральной власти приводят к росту коррупции, теневой экономики, к незащищенности прав потребителей (мошенничеству), нанесению вреда окружающей среде, ухудшению работы местных органов власти.

Ключевые слова: *административная децентрализация, публичная власть, местное самоуправление.*

The article defines the essence of concepts: administrative decentralization, deconcentration, delegation, divestiture, deregulation, devolution. The advantages and disadvantages of various forms of administrative decentralization are analysed. The author's classification of forms of administrative decentralization, is presented. It is, noted, that in the conditions of functioning of administrative decentralization, it is inexpedient to refuse central authorities from exercising the functions of regulation and control. After all, a complete lack of regulation and control by the central government leads to increased corruption, a shadow economy, insecure consumer rights (fraud), damage to the environment; the deterioration of the work of local authorities.

Key words: *administrative decentralization, public authority, local self-government.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Із запровадженням реформи децентралізації влади України в науковому середовищі та в українському суспільстві загалом значно виріс інтерес до визначення сутності та значення поняття «адміністративна децентралізація». Адміністративна децентралізація успішно функціонує в більшості європейських країн, тому врахування досвіду країн ЄС щодо вирішення проблем, які можливі в умовах функціонування адміністративної децентралізації, буде корисним для вдосконалення реформи децентралізації України. Специфічною особливістю поняття адміністративної децентралізації є те, що означений концепт відрізняється складністю, багатозначністю і недостатньою точністю визначення, попри наявність численних тлумачень, оцінок і думок. Це зумовлює необхідність проведення подальшого детального неупередженого аналізу багатоаспектного та надзвичайно складного поняття «децентралізація адміністративної влади».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Упродовж останніх років з'явились чисельні наукові дослідження А. Антоненко, П. Чиж, Х. Приходько, А. Світличної, присвячені різним аспектам адміністративної децентралізації. Зокрема, український державознавець А. Лелеченко проаналізував запровадження адміністративної децентралізації в Польщі. Питаннями різних видів адміністративної децентралізації займались В. Зимогляд, А. Світлична, Ю. Куц, В. Наконечний, О. Сергєєва та інші.

Метою статті є визначення сутності, класифікації, переваг та недоліків форм адміністративної децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Для розуміння сутності форм адміністративної децентралізації необхідно, перш за все, скласти уявлення про сутність адміністративної децентралізації. Остання спрямована на перерозподіл повноважень, відповідальності та фінансових ресурсів щодо надання державних послуг між різними рівнями уряду [1]. Адміністративна децентралізація сприяє створенню на місцях спеціальних урядових органів (місцевих державних адміністрацій, префектур, урядових комісаріатів тощо), які становлять так звану урядову або виконавчу вертикаль [2, с. 72]; найчастіше співвідноситься з певними видами соціальних служб (зокрема, їх реформуванням), коли відбувається передавання на місця

повноважень щодо прийняття рішень, використання ресурсів тощо [3, с. 217]; безпосередньо пов'язана з місцевим самоврядуванням.

Адміністративна децентралізація має три (деякі вчені називають чотири) форми: деконцентрація, делегування, дивестування, деволюція. Кожна форма має власні ознаки та характеристики.

Деконцентрацію вважають найслабшою формою децентралізації. Слово походить від латин. префікса de – відсутність, скасування, усунення чого-небудь і франц. concentration – концентрація – буквально означає «розосередження». Деконцентрація передбачає на законодавчому рівні передачу повноважень центральних органів державної виконавчої влади представникам центральної виконавчої влади. Це дало підставу деяким ученим вважати деконцентрацію першим кроком до децентралізації влади, проміжним і необхідним етапом на шляху до децентралізації в умовах функціонування централізованої влади. За влучним виразом відомого французького юриста Ж. Жікеля, «деконцентрація – це «централізація через посередників»», оскільки деконцентрація являє собою передавання деяких владних повноважень центру на місцевий рівень представникам держави [4].

Деконцентрації влади притаманні такі ознаки, як:

1. Вертикальний розподіл повноважень між різними рівнями органів публічної влади. Так, столичні урядові чиновники передають відповідальність за прийняття рішень, повноваження, фінансові та управлінські обов'язки тим, хто працює в регіонах. Останнє має неоднозначні наслідки для розвитку держави. З одного боку, це сприяє створенню сильного місцевого адміністративного потенціалу під керівництвом міністерств центрального уряду [3, с. 218]. З іншого боку, більшість сучасних вітчизняних дослідників наголошують, що завдяки призначенню центральним урядом місцевих керівників зберігається ієрархічне підпорядкування місцевих органів центральній владі. Місцеве населення фактично відсторонене від прийняття рішень. Адже керівники місцевих адміністративних органів виконавчої влади призначаються державним центром, якому вони підпорядковані, а в організації та роботі таких органів переважає принцип єдиноначальності [6, с. 137].

2. За центральною владою залишаються функції: планування, фінансування регіону та контролю за діяльністю місцевих органів влади. Тому деконцентрацію слід визначити як перерозподіл адміністративної влади держави. Це адміністративний захід, за умови реалізації якого право ухвалення рішень залишається за центральною владою [7, с. 125]. Органи місцевого самоврядування та їхні посадові особи (голови органів міського самоврядування) діють практично як агенти центральної влади на місцях і фактично входять до складу державної адміністрації [8, с. 17].

3. В умовах деконцентрації влади діють особливі механізми участі регіонів і територій у виборі оптимальних рішень. До конкретних механізмів, які забезпечують деконцентрацію, належать: регіональні демонстраційні програми (waivers), часткове фінансування, гранти тощо [9, с. 44].

Наступна, поміркована форма децентралізації – делегування. Слово походить від латин. delegare – «призначати», «надсилати». Делегування – це передавання тимчасових прав і повноважень представницьким органам територіального самоврядування, включно із субсидуванням додаткових управлінських повноважень на надання публічних послуг зі встановленням державного контролю за їх здійсненням [6, с. 140]. Слід зазначити, що в разі вищеназваного перерозподілу прав і повноважень від центральних органів управління до інших органів влади вертикальна підпорядкованість в основному зберігається, хоча й відбувається певне перенесення на субнаціональний рівень відповідальності [3, с. 217].

Відмова від сформованих стереотипів централізації, коли вказівки спускаються з вищих інстанцій за допомогою системи команд і контролю, та перехід до групового вирішення проблем створюють умови для інтеграції функцій і забезпечують базис для адаптації структур до мінливих умов [10, с. 55]. Процес делегування повноважень позитивно впливає на формування компетенції, на подальший розвиток особистого потенціалу працівників органів влади, яким делеговані повноваження, оскільки зазначений процес є цілеспрямованою формою для підвищення кваліфікації працівників, сприяє мотивації їхньої праці, ініціативності та самостійності, дає можливість проявляти і розвивати свої управлінські й організаторські здібності [11, с. 6].

Недоліком делегування є недостатня демократичність у роботі органів влади, яким надано делеговані повноваження. Адже всі уповноважені особи (представник, довірена особа, делегат, депутат, парламентарій тощо) мають представляти, висловлювати та відстоювати інтереси певної особи або групи.

Ще однією формою поміркованої децентралізації є дивестування (від англ. divestiture – «відчуження, «позбавлення прав»). У контексті дивестування адміністративна влада або

якісь інші функції передаються на рівень громадських організацій (волонтерів, приватних структур). Дивестування доволі часто поєднується з дерегуляцією або частковою приватизацією [3, с. 217].

Термін «дерегуляція» або «дерегулювання» походить від латин. regula – правило; англ. deregulation, що перекладається як розбалансування, дерегламентація, лібералізація, скасування регулювання. Зазвичай до дерегуляції відносять процес припинення або обмеження державного контролю або правил з бізнесу або з іншої діяльності [12].

Метою дерегуляції є створення умов для введення бізнесу, посилення конкуренції в певній галузі та перехід до ринкових відносин [13]. Дерегуляція не може проводитись без приватизації (продаж або передача державної чи суспільної власності приватним інвесторам). В умовах дерегуляції місцевий орган влади або напівавтономні організації, які не є підконтрольними центральному органу влади, залишається підзвітними йому [14, с. 20].

Загалом, дерегуляція – це дуже ефективний засіб поліпшення підприємницької діяльності, якій сприяє прогресу в економічній сфері держави, зменшенню безробіття та зростанню добробуту населення. Європейський досвід свідчить, що країни з найменшим рівнем держаного регулювання, де підприємствам легко скорочувати та створювати робочі місця, і де є менший рівень «закритих» професій, демонструють найвище економічне зростання, а також найменший рівень безробіття [15, с. 2].

Однак дерегуляція має ряд негативних наслідків для розвитку держави. Так, в умовах повної відсутності органів влади, які регулюють і контролюють підприємницьку діяльність, великі підприємства з плином часу накопичують сили й створюють монополії [16]. Останні руйнують народне господарство і згубно впливають на подальший розвиток держави. В умовах дерегуляції: не можуть ефективно працювати й на початку своєї роботи потребують державної підтримки витратні галузі з розвинутою інфраструктурою (енергетика і кабельна промисловість); активи мають більше шансів лопатись, немов бульбашки, провокуючи кризи та спади; клієнти компаній більш вразливі до шахрайства та надмірних ризиків; не враховуються соціальні й екологічні проблеми. Зокрема, підприємства ігнорують питання охорони навколишнього середовища, селяни та незахищені прошарки населення не отримують у достатній кількості якісні послуги (див. табл. 1).

До найбільшого ступеня децентралізації відносять деволюцію. Означений термін

Таблиця 1

Класифікація форм адміністративної децентралізації

критерії	**Форми адміністративної децентралізації**			
	Деконцентрація	**Делегування**	**Дивестування, дерегуляція, приватизація**	**Деволюція**
	найслабша	**дуже поміркована**	**поміркована**	**найвищий ступень**
передача повноважень, ресурсів	регіональним представникам центральної виконавчої влади	тимчасова передача представницьким органам територіального самоврядування	на рівень громадських організацій (волонтерів, приватних структур)	місцевому рівню публічної влади
право ухвалення рішень	центральна влада	місцеві органи влади та самоврядування	громадські, інші приватні організації	місцевий рівень публічної влади
центральна влада	функції контролю за діяльністю місцевих органів влади; планування, фінансування регіонів.	державний контроль за наданням публічних послуг	функції контролю та регуляції законодавства	передає всі повноваження місцевій владі
органи місцевого самоврядування	місцеві керівники призначають центральний уряд. Зберігається ієрархічність, підпорядкування місцевих органів центральній владі.	приймають рішення; підзвітні центральній владі	надають адміністративні послуги	приймають рішення

походить від латин. devolutio – «згортання». Деволюція – це передавання відповідальності, процесу прийняття рішень, ресурсів і джерел прибутків місцевому рівню публічної влади [5, с. 35]. Така передача сприяє перетворенню місцевих органів влади на автономні та незалежні структури [3, с. 217] і створенню демократичних та децентралізованих органів публічної влади.

Висновки. Процес децентралізації публічної влади в сучасному світі має різноманітні форми, впливає на різні сфери суспільного-політичного життя держави. Кожна децентралізована країна має власну модель децентралізації. Отже, стандартної моделі децентралізації публічної влади не існує.

Для успішного функціонування будь-якої форми адміністративної децентралізації (деконцентрація, делегування, дивестування, дерегуляція, приватизація, деволюція) необхідно функціонування центрального органу публічної влади, якій реалізує державну регуляторну політику та нагляд (контроль) за діяльністю органів публічної влади. Адже повна відсутність контролю з боку держави над підприємницькою діяльністю призводять до зростання корупції, тіньової економіки, до незахищеності прав споживачів (шахрайства), нанесення шкоди навколишньому середовищу, погіршення роботи місцевих владних органів, оскільки безкарність за правопорушення та за зловживання владою призведе до вседозволеності, корупції, свавілля та «кумівства» у владних структурах.

Подальшим перспективним напрямом є, на наш погляд, проведення моніторингу адміністративної децентралізації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Андрощук Г. Інтелектуальна власність у наукоємних виробництвах і оборонній сфері в системі національної безпеки. Наука та наукознавство. 2014. № 4. С. 90–100.

2. Бошицький Ю. Інтелектуальна власність в Україні: деякі питання публічного адміністрування. Часопис Київського університету права. 2013. № 3. С. 212–216.

3. Васильєв О. Інтелектуальна власність: визначення, структура та роль у сучасних економічних умовах. Економіка і суспільство. 2016. № 6. С. 53–57.

4. Вікулова А. Інтелектуальна власність як об'єкт комерціалізації. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2015. Вип. 11. Ч. 1. С. 22–28.

5. Конвенція про заснування Всесвітньої організації інтелектуальної власності від 14.07.1967 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_169.

6. Конституція України від 28.06.1996 р., зі змінами. URL: http: //zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.

7. Морозова Л., Слободянюк В., Олійник Б. Захист прав інтелектуальної власності в Україні та шляхи їх подолання. Молодий вчений. 2017. № 3(43). С. 802–806.

8. Семенова В. Дослідження сутності інтелектуальної власності в сучасних економічних умовах. Технологический аудит и резервы производства. 2015. № 6/5 (26). С. 74–77.

9. Фесенко Н. Закордонний досвід забезпечення державою захисту інтелектуальної власності. Актуальні проблеми державного управління. 2016. № 2 (50). С. 1–5.

10. Цивільний кодекс України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15.

11. Якубівська Ю. Колізії норм права та компетенції органів управління у сфері інтелектуальної власності як загроза інформаційній безпеці. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. Серія: «Юридичні науки». К.: УДУФМТ, 2015. № 4(81). С. 37–42.

12. The Global Innovation Index 2017. URL: http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2017.pdf.