



МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Мельниченко В.І.,
доцент кафедри державного управління
і менеджменту Національної академії
державного управління
при Президентові України,
кандидат історичних наук, доцент*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ДЕКОНЦЕНТРАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА ПОСТРАДЯНСЬКУМУ ПРОСТОРІ: ДЕТЕРМІНОВАНІСТЬ, ЗНАЧЕННЯ, МЕЖІ

Демократична організація суспільної життєдіяльності, за якої народ постає єдиним джерелом публічної влади, зумовлює помітне підсилення відповідальності усіх суб'єктів здійснення цієї влади за адекватність їх діяльності суспільним інтересам та очікуванням. Особливе місце держави серед суб'єктів публічної влади як засобу інтеграції і стабілізації усього суспільства¹ зумовлює і особливі вимоги до державного управління. Значний рівень постійності, безперервності, наступності управляючих впливів в демократичному суспільстві потребує оптимізації розподілу публічної влади шляхом її децентралізації і деконцентрації.

Складність теоретичного осмислення і практичного вирішення цього завдання на пострадянському просторі визначається попередньою надцентралізацією будь-яких публічних проявів та суперечливістю утвердження демократичного режиму. До того ж необхідність, доцільність, масштаби децентралізації та деконцентрації публічної влади мають певні межі і обумовлені обставинами місця і часу. Дається взнаки і брак уваги науковців до цієї проблематики.

Осмислення проблеми, зокрема, стримується неоднозначним розумінням ключових понять. Зарубіжні дослідники звертають увагу на специфічність розуміння на пострадянському просторі сутності децентралізації². У вітчизняній літературі вона подається як перерозподіл повноважень між центром та регіонами на користь останніх³, делегування і субделегування функцій і повноважень регіонам⁴ тощо. Створення місцевих держадміністрацій також

¹ Нижник Н. Дієздатність Української держави та розвиток регіонів // Зб. наук. пр. УАДУ при Президентові України. – Вип. 2.- В 4-х ч.- Ч.1.- К.: Вид-во УАДУ, 2000. – С.337

² Попа В., Мунтяну И. Реформы местного самоуправления в странах бывшего Советского Союза: между надеждой и переменами // Разработка новых правил игры в старых условиях: Органы местного самоуправления в Восточной Европе, на Кавказе и в Средней Азии /Под. ред. И.Мунтяну и В.Попа.- Будапешт: Институт открытого общества, 2001.- С. 27

³ Воронов М.П., Скрипничук В.М. Децентралізація влади як основа взаємовідносин державних виконавчих органів і місцевого самоврядування // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. Вип.1.- Х.: Право, 2001, – С.34; Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: Навч. посіб /За заг. ред. проф. Нижник Н.Р.- К.: Вид-во УАДУ, 2002, – С.157

⁴ Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Моногр. / Кол. авт.; відпов. ред. Н.Р.Нижник.- К.: Вид-во УАДУ при Президентові України, 1997, – С. 93



розглядається як складова децентралізації⁵. Водночас, місцеве самоврядування визначається як прояв деконцентрації влади⁶.

Натомість зарубіжні автори деконцентрацію визначають як “спосіб організації владарювання усередині держави, а децентралізацію – як відчуження повноважень однієї юридичної особи на користь іншої юридичної особи, якою є місцевий колектив”⁷. Подібний підхід набуває підтримки і вітчизняних науковців⁸.

На пострадянському просторі досліджується переважно централізація і децентралізація влади⁹. Зокрема, помітний внесок в осмислення централізації та децентралізації як важливих складових процесу утвердження демократії в Україні належить М. Воронову, А. Гальчинському, І. Грицяку, В. Ігнатову, В. Кампо, М. Логуновій, Н. Нижник, В. Ребкалу, М. Скрипничук, М. Харитончуку¹⁰. Однак строкатість методологічних підходів до досліджуваних явищ, як і відсутність глибокого ретроспективного та компаративного опрацювання теми негативно позначаються на значущості одержуваних результатів. Децентралізація та деконцентрація публічної влади розглядаються переважно як вияв процесу демократизації, а не засіб пристосування системи державного управління до умов демократичного режиму. Тому недостатньо вивчаються необхідність, взаємопов’язаність та межі децентралізації і деконцентрації на пострадянському просторі. Ця розвідка покликана певною мірою компенсувати ці прогалини в дослідженні теми.

⁵ Батанов О. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади //Право України./0 1999.- N 5. – С.25; Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Моногр./Кол. авт.; відпов. ред. Н.Р.Нижник.- К.: Вид-во УАДУ при Президентові України, 1997. – С. 91

⁶ Воронов М.П., Скрипничук В.М. Децентралізація влади як основа взаємовідносин державних виконавчих органів і місцевого самоврядування //Державне будівництво та місцеве самоврядування: 36. наук. пр. Вип.1. – Х.: Право, 2001.- С.36; Крусян А. Децентрализация и деконцентрация публичной власти: соотношение в теории и законодательстве Украины // Юридический вестник (Одесса). – 1999. – N1. – С. 32.

⁷ Брэбан Г. Французское административное право.– М.: Прогресс, 1988.– С.57; Гурнэ Б. Державне управління.– К.: Основи, 1993, – С.88

⁸ Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Моногр./Кол. авт.; відпов. ред. Н.Р.Нижник.– К.: Вид-во УАДУ при Президентові України, 1997.– С.293–294

⁹ Белиспаев А.М. Становление централизованной системы власти в Казахстане: Автореф. дис... к. пол. н. – Алматы, 2000. – С.12; Махмутова М. Система местного самоуправления в Казахстане // Разработка новых правил игры в старых условиях: Органы местного самоуправления в Восточной Европе, на Кавказе и в Средней Азии /Под. ред. И.Мунтяну и В.Попа.– Будапешт: Институт открытого общества, 2001.– С. 507–588; Попа В., Мунтяну И. Реформы местного самоуправления в странах бывшего Советского Союза: между надеждой и переменами //Разработка новых правил игры в старых условиях: Органы местного самоуправления в Восточной Европе, на Кавказе и в Средней Азии /Под. ред. И.Мунтяну и В.Попа. – Будапешт: Институт открытого общества, 2001.– С. 21–50

¹⁰ Воронов М.П., Скрипничук В.М. Децентралізація влади як основа взаємовідносин державних виконавчих органів і місцевого самоврядування //Державне будівництво та місцеве самоврядування: 36. наук. пр. Вип.1. – Х.: Право, 2001.– С. 34–44; Гальчинський А.С. Суперечності реформ: у контексті цивілізаційного процесу. – К.: Українські пропілеї, 2001.– 320 с.; Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Моногр. / Кол. авт.; відпов. ред. Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ при Президентові України, 1997.– 448 с.; Ігнатов В., Ребкало В. І все ж таки централізація чи децентралізація? // Місцеве самоврядування. – 1998. – № 1–2.– С. 29–35; Логунова М. Проблема співвідношення центральної влади і місцевого самоврядування //36. наук. пр. УАДУ при Президентові України / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князєва. – Вип. 2.– В 4–х ч. 1. К.: Вид-во УАДУ, 2000 – С.153–157; Нижник Н. Дієздатність Української держави та розвиток регіонів // 36. наук. пр. УАДУ при Президентові України. – Вип. 2.– В 4–х ч.– Ч.1.– К.: Вид-во УАДУ, 2000. – С. 337–343; Харитончук М.В. Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління: Автореф. дис... к. пол. н. К., 2000. – 17 с.



Передусім, вкажемо на наше розуміння основних понять. Політична децентралізація – здійснення публічної влади самостійними відносно органів державної влади суб'єктами. Ступінь самостійності останніх визначається тим, що вони належать або до органів державної влади суб'єктів федерації (в державах з федеративним устроєм), або до органів відносно самостійного виду публічної влади – місцевого самоврядування, які функціонують на засадах місцевої автономії і здійснюють впорядкування справ локального значення. Натомість деконцентрація пов'язана із перерозподілом повноважень відповідальності та ресурсів між самостійними органами, уповноваженими на прийняття остаточних, обов'язкових до виконання рішень і включеними до організаційної структури державного управління.

Деконцентрація та децентралізація публічної влади використовувалися задля стабілізації державного управління навіть за недемократичного політичного режиму.

У вітчизняній практиці спробами здійснити масштабну політичну децентралізацію публічної влади слід вважати реформи місцевого самоврядування 60-х років XIX ст., які одночасно пройшли на українських землях як в складі Росії, так і Австро-Угорщини. Поштовхом до цих реформ була попередня практика крайньої, навіть на ті часи, централізації державного управління, внаслідок чого відповідальність за будь-які негаразди покладалася на державу, що врешті-решт зумовило піднесення революційного руху в Австро-Угорщині в 1848-1849 рр. та супільну кризу в Росії у 1859-1961 рр.

Тож ст. 6 “Положення про губернські та повітові земські установи” від 1 січня 1864 р. передбачила, що “земські установи щодо ввірених їм справ діють самостійно, закон визначає випадки, коли дії і розпорядження їх підлягають затвердженню і нагляду урядових властей”¹¹. Поступ в напрямку децентралізації публічної влади в умовах російського абсолютизму поєднувався із помітною концентрацією державної влади на місцевому рівні через систему присутностей (“присутствій”), на які покладалось здійснення адміністративних та квазісудових функцій в окремих галузях управління, але очолюваних, як правило, найвищим державним посадовцем в цій губернії або повіті.

Натомість за радянських часів усі без винятку органи публічної влади були державними, себто про будь-які прояви політичної децентралізації говорити не доводиться. Це, однак, не перешкоджало достатньо масштабній як горизонтальній (яка виявлялася у створенні великої кількості міністерств та відомств – необхідність в умовах тотального одержавлення суспільства), так і вертикальній (розгалужена мережа місцевих органів державної влади і державного управління) формальній деконцентрації державної влади. Формальність зумовлювалася умовами монопартійного режиму, коли ступінь і межі управлінської свободи визначалися жорстко централізованою системою органів та організацій правлячої партії.

Перехід до формування місцевих Рад шляхом вільних і відкритих виборів і наступна руйнація монопартійної опіки щодо них негайно виявили штучність їх статусу як “органів державної влади”. Внаслідок цього стрімко активізується інтерес до децентралізації управління ще в колишньому СРСР.

Однак в умовах формування нових незалежних держав децентралізація публічної влади часто-густо стала розглядатися як реальна загроза послаблення державної влади. Таке сприйняття підсилювалося нерівномірністю політичного представництва. Домінуючі політичні сили розглядали максимальну централізацію публічної влади як важливий засіб збереження свого панівного становища. До того ж розширення самостійності місцевих властей здебільшого не супроводжувалося очікуваною стабілізацією управління. Етатична орієнтованість суспільної

11 Васильчиков А. О самоуправлении. В 3-х тт. Т.1.- СПб., 1869. – С. 13.



свідомості сприяла покладанню населенням відповідальності за стан справ на місцях передусім на державу, а демократичний процес формування місцевих владних інституцій використовувався для активного політичного протистояння центральним властям. Далися взнаки також невміння центру співпрацювати з місцевими властями в умовах політичної децентралізації і небажання ділитися матеріально-фінансовими ресурсами, обсяг яких невпинно скорочувався. Тож на пострадянському просторі почали формуватися такі моделі організації публічної влади, які істотно обмежували політичну децентралізацію.

Найбільш централізованою є модель, де статус державних органів збережено не тільки за усіма розпорядчо-виконавчими, але й представницькими органами (Білорусь, Казахстан). Однак це не наближає представницькі органи за статусом до парламентів суб'єктів федерації, оскільки ці органи внаслідок своєї “державної” природи перебувають у субординаційних відносинах. Розпорядчо-виконавчі органи централізовані, та підпорядковані і підзвітні не стільки місцевим представницьким інституціям, скільки центрові. Місцеве самоврядування або взагалі відсутнє, або формально не відокремлене від місцевого державного управління.

Приміром, Конституція Казахстану 1995 р. встановила, що до місцевого державного управління відносяться місцеві представницькі органи (масліхати) області, району і міста та місцеві виконавчі органи – обласні районні, міські акімати і сільські акіми. За законом “Про місцеве державне управління в Республіці Казахстан” (січень 2001 р.) місцеве державне управління – діяльність, здійснювана місцевими представницькими і виконавчими органами з метою проведення державної політики на відповідній території¹².

Конституція Білорусії¹³ не розділяє органи місцевого самоврядування і місцеві органи державної влади: “Місцеве управління й самоврядування здійснюються через місцеві Ради депутатів, виконавчі і розпорядчі органи, органи територіального громадського самоврядування, місцеві референдуми, збори та інші форми участі в державних і громадських справах” (ст. 117). Місцеві представницькі інституції мають статус органів державної влади і місцевого самоврядування, при цьому передбачено можливості для втручання в їх діяльність “по вертикалі”. Конституція закріпила право представницьких органів вищого рівня скасовувати акти представницьких органів нижчого рівня, які не відповідають законодавству (ст. 122). Глава держави також може призупинити незаконні рішення місцевих Рад. А брутальне або систематичне порушення законодавства місцевою радою є підставою для прийняття рішення про її розпуск верхньою палатою парламенту (ст. 123).

Окремими авторами деконцентрація в умовах централізованого публічного управління розглядається як проміжний і необхідний етап на шляху до децентралізації¹⁴. Однак деконцентрація відбувається шляхом передачі певних повноважень, відповідальності за їх реалізацію та ресурсів від центральних органів державної влади до регіональних, а від тих, у свою чергу, до субрегіональних. Тоді як децентралізація публічної влади на пострадянському просторі має зворотно спрямованість: влада, повноваження і ресурси відчуваються скоріше на рівні невеликих населених пунктів або навіть їх частин, аніж на рівні регіонів. Тож деконцентрація є лише засобом деякого пом’якшення негативних наслідків централізації публічної влади.

¹² Махмутова М. Система местного самоуправления в Казахстане //Разработка новых правил игры в старых условиях: Органы местного самоуправления в Восточной Европе, на Кавказе и в Средней Азии /Под. ред. И.Мунтяну и В.Попа.- Будапешт: Институт открытого общества, 2001. – С. 520

¹³ Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями). Принята на республиканском референдуме 24 ноября 1996 года.- Минск: Беларусь, 2000. – 95 с.

¹⁴ Белиспаев А.М. Становление централизованной системы власти в Казахстане: Автoreф. дис... к. пол. н. – Алматы, 2000. – С. 21.



В більшості країн СНД закріплено таку організацію публічної влади, коли повноцінне місцеве самоврядування (з виконавчими структурами) визнається, але існує, як правило, на рівні невеликих населених пунктів, а на рівні областей, районів і міст республіканського значення представницькі інституції або визначено органами державної влади, або формально віднесено до місцевого самоврядування, однак розпорядчо-виконавчі функції покладено на місцеві органи державного управління, які лише формально підконтрольні місцевим представницьким органам. Таку модель організації публічної влади можна визначити як частково-децентралізовану.

Безперечно, є помітні відмінності в організації публічної влади, приміром, України та Узбекистану. В Узбекистані відповідно до закону “Про органи самоврядування громадян” (в ред. 1999 р.) територіальною основою самоврядування є селища, кишлаки, аули і махаллі (кілька вулиць або кварталу в місті). Цим рівнем і обмежено політичну децентралізацію. В містах, районах і областях ради мають статус місцевих органів державної влади, їх очолюють хокіми (намісники), які одночасно керують і місцевими виконавчими органами – хокіматами¹⁵.

Натомість, в Україні ще з 1990 року базовий рівень місцевого самоврядування встановлено на рівні населених пунктів, а Конституція 1996 року¹⁶ закріпила це становище, визначивши місцеве самоврядування як право “жителів села чи добровільного об’єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста” (ст. 140). Внаслідок цього децентралізація публічної влади поширилася і на міста обласного значення та саму столицю. Органами місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад, визначено районні та обласні ради. Відсутність у цих рад виконавчих органів не дозволяє говорити про повноцінну децентралізацію публічної влади на регіональному рівні. Однак у цілому ступінь політичної децентралізації в Україні є істотно вищим, аніж в Узбекистані.

Слід підкреслити, що деконцентрація за частково-децентралізованої публічної влади істотно обмежується. На місцеві органи виконавчої влади покладаються передусім виконавчо-розворядчі функції, які б мали виконувати органи місцевого самоврядування. Відповідно, значна частина міністерств та відомств не передає свої функції місцевим органам виконавчої влади, здійснюючи їх через власні територіальні підрозділи.

Особливість політичної децентралізації в Балтії визначається тим, що органи місцевого самоврядування функціонують на рівні населених пунктів або їх об’єднань у муніципалітети. З метою забезпечення державних інтересів на рівні регіонів (округів, повітів) створено органи державного управління, однією з функцій яких є нагляд за законністю рішень і дій самоврядних інституцій.

Приміром, Конституцією Литви¹⁷ встановлено, що самоврядування здійснюється через Ради самоврядування, а також створені Радою виконавчі органи (ст. 119). Сформовано 44 сільських і 12 міських муніципальних утворення. Водночас “управління в адміністративних одиницях верхнього рівня у передбаченому законом порядку організується урядом” (ст. 123). Створено 10 повітів, де структури виконавчої влади підпорядковано призначенному урядом

¹⁵ Бектемиров К. Система местного самоуправления в Республике Узбекистан // Разработка новых правил игры в старых условиях: Органы местного самоуправления в Восточной Европе, на Кавказе и в Средней Азии /Под. ред. И.Мунтяну и В.Попа.- Будапешт: Институт открытого общества, 2001.- С. 596-599

¹⁶ Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями). Принята на республиканском референдуме 24 ноября 1996 года.- Минск: Беларусь, 2000.- 95 с.

¹⁷ Конституция Литовской Республики (принята 25 октября 1992 г., с изменениями от 20 июня 1996 г. и 12 декабря 1996 г.) //Конституции стран СНГ и Балтии: Уч. пособие.- М.: Юристъ, 1999.- С. 553 – 594



представнику, який і організує взаємодію цих структур з виконавчо-розпорядчими органами місцевого самоврядування.

Найістотнішою проблемою тут є значна фінансова залежність місцевого самоврядування від фінансової підтримки з боку держави. Децентралізація повноважень і відповідальності не супроводжувалося адекватним перерозподілом матеріально-фінансових ресурсів. Серйозною проблемою є і опір центральних міністерств деконцентрації їх повноважень і передачі певних функцій регіонам¹⁸. Внаслідок цього дану модель організації публічної влади можна визначити як формально-децентралізовану.

Найбільш специфічною на пострадянському просторі є політична децентралізація публічної влади в Російській Федерації. Формально-федеративний державний устрій поступово трансформувався в реальну федерацію. Щоправда, зберігається прагнення обмежити повноваження її суб'єктів, зокрема шляхом позбавлення права “видавати владні акти про принципи і систему їх владних структур”¹⁹. Адже на рівні суб'єктів РФ сформувалися автократичні системи управління, із зосередженням реальної влади в руках керівників регіонів, Позиції представницьких установ є досить слабкими. Відтак в процесі утвердження реального федералізму активізувався пошук нових форм організації місцевої влади на субрегіональному рівні, як природної противаги автократії губернаторів і президентів. Ст. 12 Конституції РФ однозначно визначила, що “органи місцевого самоврядування не входять до системи державної влади”²⁰. Тим самим закладено підвалини розвитку місцевого самоврядування як відокремленої від регіональних органів державної влади самостійної галузі публічної влади. Тому модель організації публічної влади в РФ можна визначити як вимушено-децентралізовану. Водночас, політична децентралізація в РФ не супроводжується помітним поступом деконцентрації як на федеральному, так і регіональному рівнях.

Відверте небажання центральних урядів в нових незалежних державах ділити політичну і, особливо, фінансову владу з місцевими і регіональними інституціями, обраними населенням і підзвітними йому, зумовлене тим, що сьогодні, внаслідок особливостей політико-правової культури населення, стабільність системи державного управління більшою мірою досягається концентрацією ресурсів у центрального уряду. Навіть в тому випадку, коли негативну реакцію населення викликає діяльність представників центрального уряду на місцях, основним (і традиційним) інструментом впливу на громадськість стають кадрові переміщення. Себто відповідальність за дії держави вдається перекладати на окремих керівників.

Однак поступ демократичних процесів в багатьох державах зумовлює подальшу диференціацію соціально-економічних інтересів і зростання тиску регіональних політико-адміністративних еліт на вищі органи державної влади, що певною мірою дестабілізує державне управління: відбувається часткова зміна або й заміна цілей управлінської діяльності, практично безперервним стає переділ ресурсів публічної влади, підсилюється критичність сприйняття населенням спроможності держави вирішувати нагальні проблеми. Тому децентралізація

¹⁸ Бекста А., Петкевичус А. Местное самоуправление в Литве //Децентрализация: Эксперименты и реформы: Органы местного самоуправления в Центральной и Восточной Европе /Под ред. Т.М.Хорвата.- Будапешт: Институт открытого общества, 2000.- С. 207.

¹⁹ Конституция Литовской Республики (принята 25 октября 1992 г., с изменениями от 20 июня 1996 г. и 12 декабря 1996 г.) //Конституции стран СНГ и Балтии: Уч. пособие.- М.: Юристъ, 1999.- С. 553 – 594; Крусян А. Децентрализация и деконцентрация публичной власти: соотношение в теории и законодательстве Украины // Юридический вестник (Одесса).- 1999.- №1.- С.29-33

²⁰ Конституция Российской Федерации.- М.: Известия, 1995. – С. 59.



публічної влади є об'єктивно неминучою. При цьому перерозподіл владних повноважень буде супроводжуватися перерозподілом відповідальності (у чому зацікавленість держави) та матеріально-фінансових ресурсів (головна вимога з боку самоврядних інституцій). І тільки послідовність політичної децентралізації може підштовхнути процес деконцентрації виконавчої влади, оскільки формування повноцінного самоврядування неминуче потребуватиме повноцінного партнера в особі чутливих до місцевих потреб та запитів і, водночас, наділених необхідними повноваженнями та ресурсами органів державної влади.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою державного управління і менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 6 від 8 грудня 2003 року)*



Олуйко В.М.,
народний депутат України,
кандидат наук з державного управління,
доцент,

Керецман В.Ю.,
докторант Національної академії
державного управління
при Президентові України

ДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ В УКРАЇНІ

Україна на перших порах незалежності ставила у центр державної стратегії сферу національного суверенітету, тому регіональні аспекти трансформаційних процесів посідали другорядне місце порівняно з проблемами збереження громадянського миру та становлення нації у її європейському розумінні. Однак за останній період стало очевидним, що значно більшої уваги з боку держави потребує державне регулювання регіонального розвитку. Як і будь-яка інша діяльність держави, покликана здійснювати вплив на суспільні відносини, воно вимагає, насамперед, адекватного правового забезпечення

У зв'язку з цим активізувалися наукові пошуки, пов'язані з соціально орієнтованим, збалансованим, сталим розвитком українських регіонів, питаннями регіоналізації та децентралізації державного управління, реалізацією ефективної державної регіональної політики та правовим забезпеченням вказаних процесів.

До теоретичних та практичних проблем державної регіональної політики в останні роки все частіше звертаються українські вчені. Так, Президією НАН України у жовтня 1994 р. було прийнято Постанову “Про концепцію регіональної політики України”, що засвідчила зацікавленість з боку національної науки до вказаної проблеми. Служні думки щодо розуміння

¹ Романюк С. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості // Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів / За ред. С.Максименка. – К., 2001.