

УДК 330.34

Савченко Ю. А.

Відділ підготовки аналітичних, інформаційних матеріалів апарату Запорізької обласної державної адміністрації

## ФОРМИ ТА ТИПИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В РИНКОВИХ УМОВАХ

В статті проаналізовано сучасні підходи до трактування економічної категорії, «децентралізація» та надано авторське її тлумачення. Запропоновано різні форми та види децентралізації, шляхом віднесення до однієї з шести груп: за історичним походженням, територіальна та функціональна децентралізація, проблемні та оціночні форми, форми доставки послуг, форми єдиного досвіду для країни, форми на основі цілей. Доведено, що децентралізація не є альтернативою централізації, та виключно реформою державного сектора.

**Ключові слова:** децентралізація, децентралізація управління, форми та види децентралізації, територіальна та функціональна децентралізація, реформа державного сектора.

**Постановка проблеми.** Одне із завдань сьогодення є ініціативи децентралізації державного та місцевого управління, які в загальному вигляді потребують розробки сучасної концепції децентралізації, та підкреслюють необхідність розвитку кращого розуміння цієї концепції.

Спершу слід зазначити, що децентралізація – це не стільки теорія, скільки загальна практика більшості країн світу. Насправді, огляд наукової література показує, що немає загального визначення або розуміння поняття децентралізації, хоча існує багато праць науковців, які присвячені вивченню різних напрямків його застосування. Децентралізація дуже ємне та неоднозначне поняття, що означає різні речі для різних людей.

Література та джерела про децентралізацію обширні. Простий пошук на веб-сайтах виявив посилання в тисячах публікацій (наприклад, Yahoo виявив понад 5000 посилань). І це є тільки вершиною айсберга, оскільки, існують, ймовірно, багато тисяч інших документів стосовно децентралізації. Втім, ефективність проведення зазначених реформ децентралізації неможлива без ґрунтовного розуміння теоретичних засад цього поняття, її форм та методів, що обумовлює актуальність обраної теми

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження проблем, пов'язаних з децентралізацією в Україні, є відносно новим напрямом у вітчизняній науці. Проблеми бюджетної децентралізації висвітлюються у працях В. Авер'янов [1], О. Бабич [2], М. Багмет [3], О. Батанов [4], В. Борденюк [5], М. Будник [6], І. Грицяк [7; 8], А. Інгудіна [9], В. Карнаух [10], А. Коваленко [11], Р. Колишко [12], А. Матвієнко [13], В. Рильська [14], І. Трофимова [15] та низки інших відомих науковців і практиків.

**Мета статті.** Враховуючи важливість та сучасність впровадження реформ децентралізації управління для економіки України, та необхідність розробки сучасних напрямків її регулювання, слід зупинитись на теоретичних аспектах особливостей децентралізації, її змісті, типах та формах в сучасний період господарювання.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Децентралізація або децентралізація управління стосується реструктуризації або реорганізації повноважень, для організації існування системи співвідповідальності між установами управління на центральному, регіональному та місцевому рівнях відповідно до принципу субсидіарності, тим самим підвищуючи загальну якість та ефективність системи управління, поруч із підвищенням авторитету та потенціалу наднаціональних рівнів.

Очікується, що децентралізація сприятиме ключовим елементам належного врядування, наприклад, збільшенню можливості людей у участі в економічних, соціальних та політичних рішеннях; сприяти розвитку потенціал людей, посилювати прозорість та підзвітність уряду.

Хоча децентралізацію чи децентралізаційне управління не слід сприймати як остаточне рішення, вона може бути засобом для створення більш відкритого та ефективного місцевого самоврядування та для вдосконалення репрезентативних систем прийняття рішень на рівні громади. Допуск місцевих громад та регіональних утворень керувати своїми справами та сприяти наближенню контактів між центральною та місцевою владою, створення ефективних систем місцевого управління дозволять дати відповіді на потреби та пріоритети людей, які слід почути, забезпечуючи тим самим уряд інформацією щодо різноманітних соціальних потреб.

Децентралізація стимулює насамперед пошук програмних та політичних інновацій тому, що:

– по-перше, вона сама по собі є інноваційною практикою управління;

– по-друге, тому що через своє впровадження цієї програми, органи місцевого самоврядування зобов'язані брати на себе нові і більші сучасні обов'язки для надання публічних послуг для всіх. Прийняття нових обов'язків часто вимагає вдосконалення методів планування, бюджетування, управління та практики; прийняття нових інструментів; та розвиток вдосконалених людських ресурсів.

Тому, дуже важливо визначитись із змістом децентралізації, та поглядами науковців на тлумачення цієї дефініції. Підходи до визначення поняття «децентралізація» представлені в таблиці 1.

Аналізуючи дані визначення можемо зупинитись на тому, чим децентралізація не являється. А саме, децентралізація не є:

1. Альтернативою централізації. Обидва потрібні. Слід відзначити взаємні ролі як національних так і субнаціональних агентів, аналізуючи найефективніші шляхи та засоби досягнення цілей. Наприклад, національна автодорожня система повинна бути розроблена як з місцевого внеском, так і з використанням національна координація. Зовнішня політика повинна бути національною функцією, що базується на поглядах громадськості. Поводження з твердими відходами насамперед має вирішуватися через місцеві механізми. І так далі.

2. Виключно реформою державного сектора: децентралізація набагато ширша, ніж реформа в державному секторі, державній службі чи адміні-

## Підходи до визначення поняття «децентралізація»

Автори	Визначення
1	2
Гібсон Д., Доннелі Д., Іваневич Д.	Процес, який передбачає передачу влади ухвалювати рішення якомога нижчому рівню в межах організації.
Decentralization.gov.ua	Децентралізація – це процес передачі владних повноважень і фінансових ресурсів з центрального до нижніх рівнів державного управління, таких як регіони, провінції, райони і муніципалітети. Під поняттям «процес» розуміється безпосередня участь громадян в політичній і соціально-економічній діяльності, що має посилити процес демократизації в подальшому.
Жан-Поль Фагует	Передача центральним урядом визначених функцій, з усіма необхідними для їх виконання адміністративними, політичними і економічними атрибутами, до місцевих органів влади, які є самостійними одиницями і суверенними в географічних межах або функціональних сферах діяльності, які визначені на законодавчому рівні.
Кальман Міжей (Угорщина)	Децентралізація потрібна для більш рівномірного економічного зростання і перерозподілу доходів. Органи місцевого самоврядування повинні реалізовувати власні проекти, а для цього їм потрібна власна податкова база, можливість прозорими методами захистити свою частку в центральних податках і певна автономія у використанні частини зібраних податків.
Курмаєв П.Ю.	Децентралізація являє собою певний процес перерозподілу та делегування повноважень на рівні регіональному з метою їх найбільш результативного використання та практичної оптимізації у вирішенні важливих питань на рівні адміністративно-територіальної одиниці.
Лелеченко А.	Делегування повноважень, ресурсів і відповідальності від центральних до місцевих, напівавтономних державних органів влади, а також до приватних підприємницьких утворень.
Литвак Ж.	Передача владних повноважень і відповідальності для виконання державних функцій з центрального уряду до підпорядкованих або напівнезалежних державних органів та/або до приватного сектору.
Линьов К.	Процес передачі відповідальності за планування, розподіл та реалізацію ресурсного забезпечення від центральних органів державної влади до регіональних, місцевих органів державної влади і самоврядування.
Маслов Ю.	Термін «децентралізація» можна вживати в двох фундаментально різних змістах: 1. Вертикальна децентралізація, за якої розосередження формальної влади відбувається впродовж вертикалі ієрархічної структури. 2. Горизонтальна децентралізація, що означає передачу права контролювати ухвалення рішень іншим особам чи органам в межах одного рівня управління.
Нижник Н.Р.	Передача права приймати рішення на різних рівнях управління, що зумовлено факторами як об'єктивного, так і суб'єктивного спрямування у сфері управління та передбачає протилежний напрям від процесу централізації.
Одинцова Г.С., Мостовий Г.І., Амосов О.Ю.	Доцільна відповідність потребам суспільства функціональної відповідальності різних рівнів управління; самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, в суттєвому.
Слухай С.В.	Передача прав, відповідальності за надання, коштів на виконання суспільних функцій від центрального управління до підпорядкованих або автономних органів влади або організацій, а також до приватного сектора.
Юридична енциклопедія	Процес розширення та зміцнення прав та повноважень адміністративнотериторіальних одиниць або нижчих органів та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру.

Джерело: згруповано автором на основі [16–19]

стративна реформа. Вона передбачає ролі та відносини всіх у країні, соціальні, відносини між суб'єктами, включаючи державний, приватний сектор чи громадянське суспільство. Програми децентралізації повинні враховувати це. Тому ми вважаємо, що краще в подальшому дослідженні використовувати термін «децентралізоване управління», а не термін «децентралізація».

На нашу думку децентралізація – це складне явище, в якому беруть участь велика кількість агентів, соціальних суб'єктів та соціальних секторів. До агентів належать міжнародні, національні, субнаціональні та місцеві органи влади, уряд, приватний сектор та громадянське суспільство. Соціальні сектори включають усі напрями розвитку – політичний, соціальний, культурний та екологічний. При розробці політики та програм децентралізації важливо використовувати системний підхід, охоплюючи соціальні сектори, та різні вимоги, які пред'являє кожен.

Можна визначити шість основних форм децентралізації:

1. Форми за історичним походженням. Даний підхід класифікує форми на основі історичних витоків. Зосередженість на історії змусила стверджувати, що існує чотири основні моделі децентралізації: французька, англійська, радянська та

традиційна. Сьогодні ця система класифікації розглядається як спрощена та аналітично слабка.

2. Територіальна та функціональна децентралізація. Другий підхід розрізняє форми децентралізації за ієрархією та функціями. Відповідно до цієї «територіальної децентралізації» йдеться про передачу права централізованого виробляти та надавали громадські блага та послуги підрозділам місцевого рівня в ієрархії юрисдикцій. «Функціональна децентралізація» відноситься до передачі такої центральної відповідальності будь-якими агентам, що знаходяться під контролем уряду, або підрозділам за межами державного контролю, наприклад, неурядовим організаціям або приватним фірмам. Проблема з цією класифікацією полягає в тому, що це занадто рудиментарно, щоб сприяти ясності щодо питань розробки та впровадження, таких як основ, як юридичні, структурної організації, розподілу повноважень або адміністративних, фінансових та бюджетних процедур. Крім того, акцент на території висвітлює основну помилкову думку, що децентралізація значною мірою орієнтована на процес передачі громадськості галузеві завдання за межами столиці. Такий просторовий погляд на децентралізацію затуманює складності концепції. Поняття функціональної децентралізації є більш корисним,

оскільки воно лежить в основі сучасної точки зору, згідно якої адміністративна децентралізація є розширення масиву установ та організацій, що здійснюють управління колективним державним сектором, не тільки у столиці, а і в інших міських районах та сільській місцевості.

3. Проблемні та оціночні форми. Третій підхід визначає форми децентралізації за наявними проблемами. Цей підхід враховує вісім форм децентралізації: перехід, функціональна деволуція, зацікавленість організацій, префекторська деконцентрація, міністерська деконцентрація, делегування в автономні агентства, філантропія та маркетинг. Формулюючи цей набір форм, зосереджуються на вивченні взаємозв'язків центру та периферії по секторах. Проблема такого підходу у наявності окремих слабких місць надцентралізації, вирішення її залежить від необхідності адміністративного, політичного, економічного та системного обґрунтування всіх напрямків аналітиками.

4. Форми доставки послуг. Четвертий підхід зосереджується на моделях адміністративних структур та функцій які відповідають за виробництво та надання колективних товарів та послуг. Він визначає чотири форми децентралізації: системи уряду на місцевому рівні, системи партнерства, подвійні системи та інтегровані адміністративні системи. Проблема такого підходу полягає в тому, що він не є достатньо аналітичним, щоб боротися зі збільшенням різноманітності структурних та функціональних конструкцій.

5. Форми єдиного досвіду для країни. П'ятий підхід передбачає вузьке визначення децентралізації, як правило, засноване на досвіді єдиної країни. Відповідно до цього, передача відповідальності, робочої сили та ресурсів для місцевих органів управління не є децентралізацією. Скоріше, децентралізація виникає лише тоді, коли підрозділи місцевого самоврядування: (1) створені законодавством, як правило, у формі статуту, що надає одиниці правосуб'єктність, визначену законом; (2) розташовані в чітко окреслених юрисдикційних межах; (3) керується місцевими обранцями; (4) уповноважений приймати та застосовувати місцеві постанови, пов'язані з завданнями державного сектору; (5) уповноважений збирати законодавчо передбачені податки та доходи; (6) наділений повноваженнями керувати своїми бюджетами, видатковими та бухгалтерськими системами.

6. Форми на основі цілей. Шостий підхід класифікує форми децентралізації на основі цілей: політичних, просторових, ринкових та адміністративних. Також він приділяє особливу увагу наступним типам адміністративної децентралізації: «Політична» децентралізація, як правило, визначає передачу владою прийняття рішень громадя-

нам. «Просторова» децентралізація – це термін, який використовують регіональні планувальники формулювання політики та програм, спрямованих на зменшення надмірної концентрації у кількох великих містах влади, сприяючи регіональним полюсам зростання, які мають потенціал стати центрами виробничого та сільськогосподарського маркетингу. Децентралізація "ринку" орієнтована на створення умови, що дозволяють виробляти товари та послуги ринковими механізмами. Ця форма децентралізації стала більш поширена через останні тенденції до економічної лібералізації, приватизації та командної економіки. Нарешті, «адміністративна» децентралізація орієнтована на ієрархічний та функціональний розподіл повноважень між центральними та не центральними урядовими підрозділами.

**Висновки.** Отже, важливо зазначити, що форми децентралізації впливають одна на одну. Рішення щодо просторової децентралізації вплине на зусилля урядів щодо досягнення конкретного виду адміністративної децентралізації. Або, наприклад, рішення уряду про виконання особливого типу адміністративної децентралізації вплине на економічності політичних форм децентралізації. Тобто в реальному світі, на відміну від аналітичного світу, важко повністю розділити ці форми децентралізації. Аналітичні форми корисні тим, що вони визначають перспективу, але їх важко відокремити, оскільки кожен впливає на інших тонко способи, які сильно різняться серед середовищ завдань.

Невизначення форм є однією з головних причин плутанини в літературі з децентралізації. Чіткості важко досягти, навіть коли докладаються зусилля в напрямку розрізнення форми. Кілька прикладів можуть допомогти з'ясувати складності, виявлені у стосунках між різними формами. По-перше, ефективна просторова децентралізація, як правило, призводить до попиту на адміністративну децентралізацію. У міру зростання та диверсифікації міської та сільської місцевості її стає більш складно і дорого підпорядкувати центральному уряду, та потім контролювати, виробляти та надавати колективні товари та послуги по всій країні. Це дуже поширена проблема, оскільки в більшості регіонів країн, що розвиваються, є населення та вимоги, рівні тим, які характеризували їх незалежність. Поки адміністративна децентралізація не є такою ж, як політична децентралізація, за освіченого центрального керівництва, може призвести до демократизації та ще більше суттєвої політичної участі. Але щоб це сталося, центральне керівництво повинно бути більш толерантним, з появою громадянського суспільства, передачею повноважень щодо прийняття рішень та сприяння розвитку демократії.

#### Список використаних джерел:

1. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
2. Бабич О. М. Вдосконалення законодавства щодо забезпечення децентралізації виконавчої влади в Україні / О. М. Бабич // Держава і право. – 2012. – № 56. – С. 203.
3. Багмет М. О. Базові принципи діяльності територіальних інститутів управління в контексті європейської хартії місцевого самоврядування / М. О. Багмет, О. Н. Євтушенко // Наукові праці. – № 56. – С. 57–58.
4. Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / О. В. Батанов // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – С. 52.
5. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) / В. Борденюк // Право України [Текст]. – 2005. – № 1. – С. 21–25.
6. Будник М. Децентралізація – як необхідна умова модернізаційних процесів у системі державного управління України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Apdu\\_o/2009\\_1/R\\_2/Budnik.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu_o/2009_1/R_2/Budnik.pdf)
7. Грицяк І. А. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація [Текст] / І. А. Грицяк. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 487 с.

8. Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії і сучасності / І. Грицяк // Вісник УАДУ [Текст]. – 1996. – № 1. – С. 53–67.
9. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України [Текст] / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., 2012. – 212 с.
10. Карнаух В. Принципи організації публічно-владних відносин у місцевому самоврядуванні / В. Карнаух // Політичний менеджмент. – 2005. – № 5. – С. 5.
11. Коваленко А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі / А. Коваленко // Право України [Текст]. – 1997. – № 2. – С. 3–5.
12. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку / Р. А. Колишко // Вісник КНУ [Текст]. – 2003. – Вип. 27. – С. 198–204. – (Серія “Міжнародні відносини”).
13. Матвієнко А. С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні [Текст]: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02 / А. С. Матвієнко; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2010. – 23 с.
14. Рильська В. В. Механізм взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в аспекті децентралізації влади / В. В. Рильська // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2014. – № 2. – С. 12.
15. Трофимова І. Н. Трансформація отношеній центральної и местной власти в процессе децентрализации управления (опит европейских стран) [Электронный ресурс] / І. Н. Трофимова. – Режим доступа: [http://ars-administrandi.com/article/Trofimova\\_2011\\_2.pdf](http://ars-administrandi.com/article/Trofimova_2011_2.pdf)
16. Маслов Ю. Децентралізація влади як вимога та принцип побудови ефективної системи влади в сучасних демократичних країнах / Ю. Маслов // Науковий вісник [Одеського національного економічного університету]. – 2014. – № 11. – С. 163–171. – URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nv\\_2014\\_11\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nv_2014_11_18)
17. Шмиголь, Н. М. Методика складання бюджетів муніципальних соціальних проектів / Н. М. Шмиголь, А. А. Антоноук, Є. О. Явор. – С. 49–54.
18. Курмаєв П. Ю. Дослідження зарубіжного досвіду управління соціально-економічним розвитком на регіональному рівні / П. Ю. Курмаєв // Економ. простір. – 2009. – № 25. – С. 17.
19. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: моногр. / відп. ред. Н. Р. Нижник. – К.: УАДУ, 1997. – С. 16.

#### Савченко Ю. А.

Отдел подготовки аналитических информационных материалов  
аппарата Запорожской областной государственной администрации

### ФОРМЫ И ТИПЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЫНОЧНЫХ УСЛОВИЯХ

#### Резюме

В статье проанализировано современные подходы к трактовке экономической категории, «децентрализация» и представлено авторское ее толкования. Предложены различные формы и виды децентрализации, путем отнесения к одной из шести групп: согласно исторического происхождения, территориальная и функциональная децентрализация, проблемные и оценочные формы, формы доставки услуг, формы единого опыта для страны, формы на основе целей. Доказано, что децентрализация не является альтернативой централизации, и исключительно реформой государственного сектора.

**Ключевые слова:** децентрализация, децентрализация управления, формы и виды децентрализации, территориальная и функциональная децентрализация, реформа государственного сектора.

#### Savchenko Yu. A.

Analytical training information materials the apparatus of the  
Zaporizhzhya regional state administration

### FORMS AND TYPES OF DECENTRALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN A MARKET ENVIRONMENT

#### Summary

The author of the article analyzed modern approaches to the interpretation of the economic category “decentralization” and presented its author’s interpretation. Various forms and types of decentralization are proposed, by referring to one of six groups: according to historical origin, territorial and functional decentralization, problem and evaluation forms, forms of service delivery, forms of common experience for the country, forms based on goals. It is proved that decentralization is not an alternative to centralization, and solely a reform of the public sector.

**Key words:** decentralization, decentralization of management, forms and types of decentralization, territorial and functional decentralization, public sector reform.