

ХАРАКТЕРИСТИКА ПРИНЦИПУ ДЕКОНЦЕНТРАЦІЇ ТА ЙОГО ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Pukhtetska A.A. Characteristics of the deconcentration principle & it's meaning for organization of public administration

This article contains general analysis of the deconcentration principle, peculiarities of it`s application in vertical relations. Here we`ve compared general features of the significant institutional principles for public administration, such as decentralization, centralization & deconcentration, their introduction into national legislation in European countries, as well as proposed further implementation into the Ukrainian legislation & decision-taking activities by administrative authorities.

Key words: deconcentration principle, decentralization principle, centralization principle, central executive authorities, public administration.



**Пухтецька Алла
Альбертівна,**

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри
адміністративного
права юридичного
факультету
Київського
національного
університету імені
Тараса Шевченка*

Організація вертикальних управлінських зв'язків у системі органів публічної адміністрації досі залишається предметом особливої уваги вітчизняних і зарубіжних дослідників конституційно- та адміністративно-правових засад організації виконавчої влади, її інституційного механізму. Проте до цього часу окремі інституційні принципи, що визначають специфіку організації вертикальних управлінських зв'язків, не отримали належного доктринального осмислення та впровадження у процесі прийняття рішень органами, що реалізують функції виконавчої влади.

Серед означених принципів на особливу увагу, на наш погляд, заслуговує принцип деконцентрації, значення якого для розвитку вітчизняного інституту адміністративних актів і перегляду розподілу компетенції (від центру до регіональних і локальних органів) тривалий час недооцінювалося. Європейські підручники з адміністративного права розглядають принцип деконцентрації як один з основних інституційних принципів, що забезпечує інституційний баланс, визначає порядок реалізації виконавчої влади всередині системи органів публічної адміністрації, визначає правила розподілу повноважень з прийняття рішень, залишаючи можливості підпорядкування діяльності означених органів керівному центру та надаючи

більшу самостійність локальним адміністративним органам з прийняття рішень місцевого значення. Зважаючи на це, дослідження змісту, значення принципу деконцентрації та його співвідношення з суміжними інституційними принципами публічної адміністрації потребує окремого комплексного дослідження.

Метою цієї статті є вивчення змісту та розмежування ознак принципу деконцентрації у вертикальних управлінських зв'язках, формулювання пропозицій щодо його запровадження у вітчизняній доктрині адміністративного права, системі законодавства та практиці прийняття рішень органами, що здійснюють функції виконавчої влади в Україні.

Для досягнення означеної мети було визначено такі завдання:

– охарактеризувати зміст принципу деконцентрації та його значення для організації вертикальних управлінських зв'язків;

– визначити спільні та відмінні риси, що дозволяють розмежувати принцип деконцентрації та інші інституційні принципи (принцип централізації, принцип децентралізації, принцип деволюції тощо);

– сформулювати пропозиції та рекомендації щодо впровадження принципу деконцентрації у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині, системі законодавства та правозастосовній практиці вітчизняних органів, що здійснюють функції виконавчої влади.

Організація виконавчої влади потребує забезпечення єдності управлінського впливу, гранично чіткого розмежування повноважень органів,

що належать до її системи, рівнів прийняття рішень, можливостей передавати повноваження з прийняття рішень усередині системи (делегування) та зовнішнім суб'єктам (деволюція).

Досвід європейських країн засвідчує ефективне застосування принципу деконцентрації в унітарних республіках; за допомогою впроваджених ним вимог досягається такий спосіб організації виконавчої влади, який забезпечує рівномірний розподіл між адміністративно-територіальними одиницями повноважень у сфері прийняття адміністративних актів відповідно до закону, залишаючи можливості вивести окремі питання спеціального значення на вищий рівень.

Переваги використання принципу деконцентрації впливають з його змісту, історичних передумов трансформації монархічних режимів у централізовано керовані системи, забезпечуючи чітке підпорядкування єдиному керівному центру. Наприклад, у Французькій республіці запровадження принципу деконцентрації пов'язувалося з необхідністю забезпечити єдність держави, її території після Великої французької революції. Заснований на принципі жорсткої централізації монархічний режим потребував перегляду основних форм і методів взаємодії з громадянами, у цьому зв'язку було переглянуто межі власної компетенції локальних органів адміністрації в бік її значного розширення, окрім виключних сфер і прерогатив держави.

Слід розуміти, що принцип деконцентрації є окремим аспектом

(способом) централізації, тобто це означає, що в організації виконавчої влади одночасно діятимуть і принцип централізації, і принцип деконцентрації, зміняться їх співвідношення та вимоги, правила розподілу компетенції (зокрема повноважень). Запровадження принципу деконцентрації дозволить установити вертикальні зв'язки між центральним керівним та іншими регіональними й локальними органами публічної адміністрації, її адміністративними агентами, вимоги щодо обов'язкового виконання рішень центрального керівного органу, право скасування адміністративних актів останнім. Порівнюючи з вимогами принципу децентралізації, серед вимог останнього вбачається відсутність керівного органу, рішення якого є обов'язковими для виконання місцевими адміністративними органами, а також останнім надається право самостійно приймати рішення, а їх перегляд може здійснюватися в порядку нагляду державними органами.

Принцип деконцентрації означає вимогу підпорядкування центральному урядовому органу як керівній системі, підпорядкування є прямим та обов'язковим на підставі вимог національної конституції та закону, що конкретизує специфіку організації системи органів публічної адміністрації та розподілу в ній повноважень з прийняття рішень, контролю за їх виконанням. Перевагою застосування принципу деконцентрації для держави є можливість прийняття рішень невідкладно або в найкоротший строк на місцях, без переобтяження керівної системи питаннями

місцевого значення, що вирішуються префектами та локальними адміністративними органами.

Принцип деконцентрації, як зазначає Крістоф Гетьєр, «є трансфертом прийняття рішень з центру на периферію, на користь адміністративних органів, що залишаються в дуже близькому зв'язку з центром. Наприклад, повноваження з прийняття рішень, що зазвичай ухвалюються вищестоящими органами (міністром), передаються префектам або ректорам з метою забезпечення інтегрального передання управлінського впливу та його конкретного застосування» [1, р. 303]. З огляду на це, у контексті впроваджуваної в Україні адміністративно-правової реформи вкрай важливо розуміти специфіку передання повноважень префектам та іншим адміністративним органам на місцях, її опосередкування вимогами принципу деконцентрації.

Розподіл повноважень з прийняття рішень у системі органів публічної адміністрації за умов принципу деконцентрації залишає обов'язковою вимогу підпорядкування керівному центральному урядовому органу. Така специфіка підпорядкування відрізняє означену організацію вертикальних зв'язків від інших управлінських систем тим, що підпорядкування встановлюється не як формальна, а реальна, не факультативна, а обов'язкова вимога щодо всіх однорівневих центральних, регіональних, локальних адміністративних органів.

Порівнюючи вимоги аналізованого принципу з принципом централізації, за умов застосування останнього як центрального зберігається

значна концентрація повноважень на рівні центрального керівного урядового органу. Відбувається «монополізація» прийняття рішень на центральному рівні, збільшуються та не виправдано затягуються строки розгляду адміністративних справ, ініційованих на місцях і переданих до центру, переобтяжується діяльність центрального апарату вирішення адміністративних справ місцевого значення, підвищуються корупційні ризики. За умов застосування вимог принципу централізації центральний урядовий орган безпосередньо контролює діяльність і прийняття рішень підпорядкованими адміністративними органами, що, власне, і становить зміст принципу централізації.

Застосування вимог принципу деконцентрації дозволяє «розвантажити» діяльність вищих центральних органів – щонайменше в частині взаємостосунків з приватними особами та прийняття щодо них індивідуальних актів. Цим забезпечується своєчасне прийняття рішень (адміністративних актів), а також дотримання процедурних вимог щодо розгляду адміністративних справ. І останнє, найголовніше: застосування принципу деконцентрації дозволяє наблизити органи публічної адміністрації до потреб споживачів їх послуг, усебічно враховувати їх інтереси та визначити справедливий баланс інтересів держави, громади, громадянина.

Інституційно застосування принципу деконцентрації виявляється в діяльності адміністративних органів, підпорядкованих центральному керівному урядовому органу, – регіональних органів, префектів, локальних

органів – тобто будь-яких адміністративних органів, утворених у межах адміністративно-територіальної одиниці відповідно до закону. А технічно застосування принципу деконцентрації у вертикальних управлінських відносинах означає техніку передання управлінського впливу (вказівок, рішень) з центру – деконцентровані адміністративні органи зобов'язані підпорядковуватися та виконувати передані центральним керівним урядовим органом рішення, інструкції, вказівки. Оскільки специфіка повноважень деконцентрованих адміністративних органів характеризується багатовекторністю застосування, відповідні об'єкти управлінського впливу можуть мати місце в політичній, адміністративній, економічній сферах.

Концепцію та ідею деконцентрації сформульовано ще діячами другої половини дев'ятнадцятого століття, поняття деконцентрації закріплено в енциклопедичних джерелах, зокрема юристом Леоном Ококом у праці «Словник та реалізація адміністративної влади: до витоків поняття «деконцентрація», де він зазначає, що деконцентрація є «рухом, подібним до центрифуги, необхідність якого забезпечується реалізацією національних інтересів на місцевому рівні, а уряд отримує можливість забезпечити реалізацію своїх рішень на всій території країни» [2].

Розмежовують адміністративну та політичну деконцентрацію. За їх допомогою забезпечується пілотаж публічних політик, управління державним майном.

Застосування принципу деконцентрації у прийнятті індивідуальних

рішень щодо приватних осіб визнано своєрідною «революцією» в царині прийняття адміністративних актів у Франції, адже повноваження з прийняття індивідуальних актів були передані з 1 січня 1998 р. до префектів департаментів, попередньо ці повноваження здійснювалися державними цивільними адміністраціями [3]. Зокрема йдеться про прийняття індивідуальних адміністративних актів на найбільш наближеному до громадянина рівні, усебічно враховуючи його права та інтереси в економічній, адміністративній та політичній сферах.

Принцип деконцентрації виявляється і в забезпеченні самостійних місцевих бюджетів для реалізації відповідних політик та рішень на місцях – бюджетній деконцентрації. Передання повноважень щодо прийняття адміністративних актів на локальний рівень обов'язково супроводжується передачею відповідних фінансових ресурсів (права визначати нові види податків, зборів на території департаменту, регіону, збільшувати і зменшувати їх ставки, надавати бюджетні трансферти, отримувати субвенції).

Принцип деконцентрації в управлінні людськими ресурсами стосується визначення необхідної кількості персоналу, зокрема державних службовців різних категорій, правил їх заміщення, надання відпусток, підтвердження санкціонованості їх відряджень, що отримало схвальні відгуки в діяльності міністерств 80-х років ХХ століття.

Співвідношення принципу деконцентрації з іншими інституційними принципами, що визначають специфіку організації публічної адміністрації

в окремій національній державі-члені ЄС, зумовлено важливими зовнішніми факторами – формою державного правління та державного політичного режиму, специфікою організації апарату державного управління в історичній ретроспективі, місцем і значенням глави держави, специфікою реалізації його повноважень у сфері виконавчої влади, ступенем протидії бюрократичного апарату реформам організації виконавчої влади, обраними моделями інституційної організації системи органів публічної адміністрації та управлінських зв'язків усних, що забезпечують ефективну взаємодію як усередині (між адміністративними органами), так і зовні (з іншими державними органами, міжнародними організаціями, приватними особами).

Підсумовуючи, слід підкреслити, що модель організації виконавчої влади в Україні має базуватися на використанні комплексу принципів організації публічної адміністрації, майстерне поєднання яких з метою забезпечення національних інтересів і справедливого інституційного балансу дозволить вирішити низку методологічних та успадкованих від радянської науки державного управління помилок щодо визначення власних принципів організації, правил прийняття рішень, ієрархії органів виконавчої влади, вироблення єдиних правил оскарження та скасування адміністративних актів.

На політичному рівні та під час підготовки змін до Конституції України потрібно комплексно впровадити інституційні принципи публічної адміністрації – децентралізації,

деконцентрації, централізації (в аспекті ієрархичності), делегування, агенцифікації, деволюції, делегалізації, принцип інституційного балансу, справедливого балансу публічного, державного, приватного інтересів; цей комплекс створить законодавче підґрунтя перегляду правових механізмів державного управління, дасть змогу розробити з урахуванням європейського досвіду проекти статусних актів законодавства, в яких би враховувалися сучасні здобутки концепцій належного урядування та належної адміністрації, адже якісне запровадження останніх неможливе без належної інституційної організації публічної адміністрації.

Урахування вимог принципу децентрації в українській моделі організації виконавчої влади дозволить установити вертикальні зв'язки між центральним керівним та іншими регіональними й локальними органами публічної адміністрації, її адміністративними агентами, вимоги щодо обов'язкового виконання рішень центрального керівного органу, право скасування адміністративних актів останнім, а також розвантажити діяльність центральних органів

виконавчої влади щодо прийняття рішень місцевого значення.

Особливо важливим слід визнати досвід бюджетної децентрації, що дозволяє забезпечити самостійність і незалежність місцевих адміністративних органів у прийнятті рішень місцевого значення, право встановлювати нові види податків та зборів до місцевих бюджетів – податок з ведення бізнесу, професійної діяльності на території міста, села, що дозволяє зберегти національних виробників, промисли, ремесла.

Список використаних джерел:

1. *Guettier Christophe*, Institutions administratives, sous la direction de Dominique Chagnolland, 4-e édition, Paris, Dalloz, 2008, 740 p.

2. *Sautel G.*, «Vocabulaire et exercice du pouvoir administratif : aux origines du terme déconcentration», *Le Pouvoir, Mélanges offerts à Georges Burdeau*, L.G.D.J., 1977, 1190 p., pp. 981-996.

3. *Décret n°97-34* du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administrative individuelles. NOR: FPPX9600150D. Version consolidée au 18 octobre 2015 [Електронний ресурс] /Режим доступу:<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000198986>

Пухтецька А. А. Характеристика принципу децентрації та його значення для організації публічної адміністрації.

У статті наведено характеристику принципу децентрації, розглянуто специфіку його застосування у вертикальних управлінських зв'язках. Наведено порівняння загальних ознак інституційних принципів публічної адміністрації, таких як централізація, децентралізація, децентрація, їх запровадження в національному законодавстві європейських країн, а також сформульовано пропозиції щодо подальшого запровадження в українському законодавстві та практиці прийняття рішень адміністративними органами в Україні.

Ключові слова: принцип децентрації, принцип децентралізації, принцип централізації, центральні органи виконавчої влади, публічна адміністрація.

Пухтецкая А. А. Характеристика принципа деконцентрации и его значение для организации публичной администрации.

В статье приведена характеристика принципа деконцентрации, рассмотрена специфика его применения в вертикальных управленческих связях. Проведено сравнение общих признаков институционных принципов публичной администрации – централизации, децентрализации, деконцентрации, их внедрения в национальном законодательстве европейских стран, а также сформулированы предложения относительно дальнейшего внедрения в украинском законодательстве и практике принятия решений административными органами в Украине.

Ключевые слова: принцип деконцентрации, принцип децентрализации, принцип централизации, центральные органы исполнительной власти, публичная администрация.

Статья надійшла до друку 15 вересня 2015 р.