

Плахотнюк Н.Г.\*

## СУЩНОСТЬ И ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ ПРОЦЕДУР ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ, ДЕКОНЦЕНТРАЦИИ И ДЕЛЕГИРОВАНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ

Государственная власть для реализации своих функций должна располагать значительными ресурсами, а значит быть сильной. В то же время, если говорить о государстве как о политико-правовом образовании, то его сила и мощь зависит не только от уровня развития аппарата государственной власти в нем и его наделения соответствующими ресурсами, а, прежде всего, – от состояния гражданского общества, его формальных возможностей и фактического влияния на процессы, осуществляемые государством. Будучи сторонником того, что государства (как системы власти) не должно становиться меньше, в то же время считаем, что реализация государственных функций, и, прежде всего функций исполнительной власти (путем осуществления государственного управления), должна осуществляться, исходя из реалий состояния объекта властного влияния (гражданского общества, физических и юридических лиц). Состояние объекта влияния с одной стороны, а с другой потребности физических и юридических лиц и обуславливают появление новых форм, принципов, методов, процедур осуществления государственного управления, особое место среди которых отводится децентрализации, деконцентрации и делегированию полномочий.

Во многих европейских странах одним из основных направлений административных реформ традиционно считается именно децентрализация и деконцентрация, которые означают передачу определенных функций и полномочий на низшие уровни управления, местному самоуправлению, а также образование автономных организационных структур (коммун, общин), которые владеют финансовой самостоятельностью и несут полную ответственность за результаты деятельности<sup>1</sup>.

---

\* Плахотнюк Наталья Григорьевна – докторант кафедры государственного управления и менеджмента Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, кандидат юридических наук, доцент.

<sup>1</sup> [http://www.kis.ru/~dbalu/osi/ustin1\\_5.htm](http://www.kis.ru/~dbalu/osi/ustin1_5.htm)

Осуществляемая в Украине административная реформа, провозглашенная Указом Президента Украины от 22 июля 1998 года № 810/98<sup>2</sup>, относительно этих процессов предусматривает: четкое размежевание функций и полномочий между местными государственными администрациями (как органами государственной власти) и областными и районными советами (как органами местного самоуправления) с целью предупреждения их дублирования; определение процедуры делегирования полномочий между советами и администрациями и процедур реализации делегированных полномочий; до 2009 года осуществление трансформации территориальных громад, формирование их коммунальных объединений и размежевание ответственности за предоставление государственных и общественных услуг.

Несмотря на формальное закрепление необходимости осуществления децентрализации, деконцентрации и делегирования полномочий в Украине в процессе осуществления административной реформы, их фактическое осуществление сталкивается со следующими проблемами:

1) отсутствием формального определения содержания этих понятий. В украинском законодательстве формально определенным есть лишь термин «делегированные полномочия», под которым понимаются «полномочия органов исполнительной власти, переданные органам местного самоуправления законом, а также полномочия, органов местного самоуправления, которые передаются соответствующим местным государственным администрациям по решению районных, областных советов»<sup>3</sup>.

2) отсутствием в теоретических разработках единства относительно сущности этих понятий. Децентрализация, как наиболее исследованное юридической наукой понятие, определяется как: явление, характерное для сферы государственного управления, определенная противоположная сторона централизации государственного управления<sup>4</sup>; перераспределение властных полномочий и объемов компетенции между центральным и местным уровнями организации публичной власти<sup>5</sup>; процесс передачи ответственности за планирование и реализацию ресурсного обеспечения, распределения и иных компонентов социального

---

<sup>2</sup> <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

<sup>3</sup> Ст. 1 Закона Украины «О местном самоуправлении» от 21 мая 1997 года с последующими изменениями // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

<sup>4</sup> Державне управління: теорія і практика. Навчальний посібник / За заг. ред. Авер'янова В.Б. К., 1999. С. 154.

<sup>5</sup> Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади в унітарному державстві: Автореф. дисс. канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 2003. С. 4 [http://www.nbu.gov.ua/\\_scripts/wwwi32.exe/\[in=\\_scripts/ep.in\]](http://www.nbu.gov.ua/_scripts/wwwi32.exe/[in=_scripts/ep.in])

управления от центральных органов государственной власти до региональных, местных органов государственной исполнительной власти, органов местного самоуправления<sup>6</sup>.

Основными задачами децентрализации в сфере государственного управления, украинские ученые определяют, распределение функций между центральными инстанциями и местным управлением, между Кабинетом Министров и министерствами<sup>7</sup>. Также, в научных разработках со ссылкой на американских ученых, выделяется четыре базовые формы децентрализации: политическая, пространственная, рыночная и административная и к ним добавляют финансово-бюджетную, а также децентрализацию по предоставлению общественных услуг<sup>8</sup>.

Под административной деконцентрацией в научных разработках понимается «передача полномочий центральной власти не представительным органам местной власти, а представителям центральной исполнительной власти на местах»<sup>9</sup> или «передачу в централизованном государстве его полномочий агентам в территориальных единицах»<sup>10</sup>. Что касается делегирования, то анализ сущности этой процедуры скорее осуществляется представителями науки менеджмента, а не административного права и государственного управления.

Большим единообразием отличаются подходы к определению этих понятий среди зарубежных ученых. В частности, ими децентрализация определяется как способ территориальной организации власти, при котором государство передает право на принятие решений по определенным вопросам или в определенной сфере структурам локального или регионального уровня, которые не входят в систему исполнительной власти и есть относительно независимыми от нее<sup>11</sup>. Тихомиров Ю.А. определяет децентрализацию как передачу полномочий исполнительной власти органам местного самоуправления, делегирование как «согласованную взаимную передачу полномочий органам разного

---

<sup>6</sup> *Линьов К.А.* Централизация, децентрализация и нелинейность в государственном управлении: Автореф. дисс. канд. наук по гос. упр.: 25.00.02. К., 2004. С. 5 // [http://www.nbuv.gov.ua/\\_scripts/wwwi32.exe/\[in=\\_scripts/ep.in\]](http://www.nbuv.gov.ua/_scripts/wwwi32.exe/[in=_scripts/ep.in])

<sup>7</sup> Юридична енциклопедія. 2 том (Д-Й). Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана, 1999. С. 169.

<sup>8</sup> *Линьов К.О.* Цит. соч. С. 8.

<sup>9</sup> Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. Монографія / Кол. авт.; Відпов. ред. проф. Н.Р. Нижник. К.: УАДУ при Президентіві України. 1997. С. 293.

<sup>10</sup> Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: навч. посіб / Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, В.І. Мельниченко та ін.; За заг. Ред. Проф. Н.Р. Нижник. К.: Вид-во УАДУ, 2002. С. 156.

<sup>11</sup> *Гурне Б.* Державне управління / Пер. з франц. В. Шовкуна. К.: Основи, 1994. С. 88.

уровня», а децентрацию – как распределение функций по «горизонтали» и по «вертикали» исполнительной власти<sup>12</sup>.

При всей неопределенности формальных подходов, многообразии теоретических подходов и разнообразии практики относительно осуществления этих процедур, все же их основными сущностными характеристиками следует считать:

– для процедуры децентрализации: 1) цель – приближение услуг к населению, развитие демократии и ограничение вмешательства государства в управление общественными делами; 2) участники: государство в лице парламента, который путем принятия закона осуществляет перераспределение функций и полномочий; органы государственного управления, которые теряют часть своих полномочий; местное самоуправление в лице территориальных общин или органов местного самоуправления, которым соответствующие функции и полномочия передаются; 3) законодательное закрепление функций, полномочий, которые теряются/приобретаются в этом процессе; 4) законодательное закрепление ресурсов, которыми должны быть обеспечены передаваемые функции, полномочия; 5) законодательное закрепление видов и мер ответственности органов местного самоуправления в случае неисполнения переданных функций, полномочий и государства в случае непредставления соответствующих ресурсов; 6) государство в лице органов государственной власти оставляет за собой право контроля реализации переданных полномочий; 7) законодательное определение порядка течения сроков в этой процедуре.

– для процедуры децентрации: 1) цель – усовершенствование реализации функций и полномочий государства, приближение управленческих услуг к населению; 2) участники: органы государственной власти (парламент, глава государства или правительство) наделенные правом определения полномочий органов государственного управления; органы государственного управления, которые теряют соответствующие полномочия; органы государственного управления, которые наделяются соответствующими полномочиями; 3) передача полномочий осуществляется от высших в иерархии органов исполнительной власти до нижестоящих, то есть от представителей центральной администрации к ее представителям на местах (вертикальная децентрация) или между органами исполнительной власти одного уровня (горизонтальная децентрация); 4) юридическим основанием передачи

---

<sup>12</sup> Цит. за Державне управління в Україні. Навчальний посібник / За заг. ред. д.ю.н., проф. В.Б. Авер'янова. К., 1999. С. 77.

полномочий есть принятие акта высшим органом государства (парламентом, главой государства, правительством) в соответствии с которым передаются полномочия передаются полномочия от вышестоящих к нижестоящим органам исполнительной власти или перераспределяются между равными за статусом; 5) этим актом, как правило, не устанавливается срок исполнения переданных полномочий и не предусматривается получение согласия на исполнение переданных полномочий; 6) нормативный акт, который регулирует вопросы передачи полномочий в обязательном порядке должен содержать указание на их ресурсное обеспечение (в то же время отсутствие такого указания не дает права не исполнять переданные полномочия) 7) органы государственного управления от которых полномочия переданы имеют право осуществлять контроль за реализацией этих полномочий; 8) нормативным актом определяются также виды и меры ответственности органов государственного управления, которым переданы полномочия.

– для процедуры делегирования: 1) цель – реализация полномочий тем субъектом власти, который может это осуществить наилучшим способом; 2) участники: органы государственного управления и органы местного самоуправления, которые договорились о передаче полномочий; 3) органы власти могут передавать лишь собственные полномочия. Поэтому не могут быть делегированы полномочия, полученные в процессе делегирования осуществленного ранее или исключительная компетенция; 4) участники процедуры должны достичь взаимного согласия относительно условий передачи полномочий (сроки, ресурсы, контроль, ответственность, основания, при которых может возникнуть право отказа в одностороннем порядке от исполнения переданных полномочий или право требовать возвращения переданного полномочия); 5) обоюдное согласие должно быть formalizировано путем издания совместного акта, административного договора или издание актов каждым из участников; 6) делегирование возможно как по горизонтали так и по вертикали исполнительной власти, а также органам местного самоуправления (а в исключительных случаях – государственным и негосударственным организациям); 7) соответствующим актом (договором) закрепляется порядок течения сроков в этой процедуре.

Исходя из сказанного в государственном строительстве и государственном управлении, децентрализацию, прежде всего, следует рассматривать как процедуру передачи государственной исполнительной власти, деконцентрацию как рассредоточение государственной власти, а делегирование как перераспределение власти. Это позволяет, что

подтверждается одинаковыми подходами зарубежных и отечественных ученых, обеспечить принятие решений в непосредственном контакте с гражданами, общинами, предприятиями и т.п. В свою очередь, такая «близость» к гражданам приводит к улучшению признания и принятия государственного решения.

Каждая из этих процедур только начинает институироваться и внедряться в практику деятельности органов власти Украины, несмотря на достаточно длительное существование формальных предпосылок для них и особенно, что касается децентрализации.

Осуществления этих процедур в Украине, прежде всего, требует разграничения предметов ведения органов местного самоуправления и государственных администраций, а также ресурсного обеспечения возложенных на органы местного самоуправления функций исполнительной власти. В значительной мере это обусловлено отсутствием не только четкого формального перечня функций украинского государства, и соответственно функций органов государственной власти, а и политической воли относительно необходимости доведения до завершения функционального обследования органов исполнительной власти<sup>13</sup>. Учитывая тот факт, что определение функций есть достаточно сложным заданием, говорить о возможности совершенного формального закрепления, на сегодня в Украине, процедур децентрализации, деконцентрации и делегирования нет оснований. Подтверждением этому, есть и опыт Российской Федерации, функциональное обследование деятельности органов государственной власти в которой начато в 2002 г. На середину 2003 г. «было выделено 57 заданий государственного управления, что позволило оценить около 10 % всех функций. А всего их больше 5,5 тысяч. Правительственная комиссия рассматривает вопросы закрепления функций в положениях о министерствах и ведомствах. Формы их реализации и принимает решения относительно их сохранения, изменения или ликвидации. Но пока что это лишь «работа с текстами» без глубокого анализа реального осуществления функций»<sup>14</sup>.

Не менее существенным фактором развития этих процедур следует считать наличие сильной политической воли высших государственных институций, направленной на их поддержку. Политическая поддержка может выражаться, прежде всего, путем соответствующего нормативного закрепления этих процедур, а также путем усиления

---

<sup>13</sup> Приказ Главного управления государственной службы Украины от 29 июля 2005 года № 189 «Об утверждении Порядка проведения функционального обследования органов исполнительной власти» // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

<sup>14</sup> Тихомиров Ю. Административная рокировка // <http://www.vremya.ru/2003/202/4/83557.html>

внимания к ним во время парламентских слушаний, в Посланиях главы государства к парламенту, практических шагах правительства по осуществлению деконцентрации и делегирования полномочий.

С другой стороны, если процесс децентрализации власти, хотя и с постоянно возникающими проблемами, все-таки осуществляется, то деконцентрация и делегирование в системе исполнительной власти остаются скорее на сегодня хорошими пожеланиями относительно улучшения функционирования государственно-управленческой системы. И, это, несмотря на тот факт, что Кабинет Министров Украины, на практике, пытается эти процессы задействовать по отношению к деятельности починенных ему органов исполнительной власти. В значительной мере практическое осуществление этих процессов состоит в передаче полномочий по принятию нормативных актов от правительства к центральным органам исполнительной власти. Так, например, Кабинет Министров Украины своим постановлением от 17 июня 2002 г. № 852 «О делегировании полномочий на утверждение нормативно-правовых актов», делегировал собственное право, предоставленное ему ч. 4 ст. 26 Закона Украины «Об автомобильном транспорте» относительно утверждения Порядка соответствия исполнителя услуг по техническому обслуживанию и ремонту автомобильных транспортных средств и их составляющих требованиям законодательства и Правил предоставления услуг по техническому обслуживанию и ремонту автомобильных транспортных средств Министерству транспорта по согласованию с Министерством промышленной политики, Антимонопольным комитетом и Государственным комитетом стандартизации, метрологии и сертификации<sup>15</sup>. Другими примерами могут служить постановление Кабинета Министров Украины от 10 января 2002 года № 36 «О делегировании Министерству транспорта полномочий на утверждение нормативно-правового акта»<sup>16</sup>, постановление от 18 января 2003 года № 56 «О делегировании полномочий относительно стандартизации в области строительства и промышленности строительных материалов»<sup>17</sup>.

Следует обратить внимание, что, несмотря на использование в этих правительственных актах термина «делегирование», по своей сущности передача полномочий таким порядком – есть скорее деконцентрацией исполнительной власти, хотя и не полностью соответствующая ее теоретической модели.

---

<sup>15</sup> <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

<sup>16</sup> <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

<sup>17</sup> <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

Процедура деконцентрации закреплена и приказом Минэкономики от 17 апреля 2000 года № 50 «О делегировании полномочий относительно выдачи документов разрешительного характера»<sup>18</sup> с последующими изменениями, несмотря на использование в ее названии термина «делегирование».

В целом, что касается термина «деконцентрация», то украинский законодатель его не использует, хотя формулирование сущности встречается в нескольких законах Украины. Прежде всего, речь идет о ч.2-3 ст. 14 Закона Украины «О местных государственных администрациях» от 9 апреля 1999 г., в соответствии с которыми Кабинет Министров Украины наделяется правом «передавать местным государственным администрациям отдельные полномочия органов исполнительной власти высшего уровня с одновременной передачей соответствующих финансовых, материально-технических и иных ресурсов, необходимых для осуществления этих полномочий».

Однозначно утверждать о необходимости формального закрепления сущности этого термина, а также принятия закона о деконцентрации, нельзя. Деконцентрация – это скорее обобщенное теоретическое понятие, которое не может рассматриваться как разовые государственные действия по передаче отдельного (или отдельных) полномочий, а представляет собой системный (организационно-функциональный) государственно-управленческий процесс относительно образования территориальных представительств правительства и центральных органов исполнительной власти на местах (в регионах, районах, городах) и наделения этих представительств полномочиями по реализации государственной политики на соответствующих территориях, а также действия государства по перераспределению (передаче) государственно-управленческих полномочий по вертикали и горизонтали исполнительной власти.

Произведенный анализ процедур децентрализации, деконцентрации и делегирования, дает возможность сформулировать следующие выводы:

1. Успешное закрепление и осуществление этих процедур возможно лишь при четком определении среди функций государства функций государственного управления, размежевания их с функциями местного самоуправления. При этом у руководства государства должна быть четкая и последовательная политическая воля относительно закрепления и осуществлении этих процессов.

---

<sup>18</sup> <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

2. Процесс децентрализации предусматривает и наличие политической воли другой стороны – территориальной общины (громады). Жители территориальных общин должны понимать, что они способны осуществлять управления на соответствующей территории без постоянной государственной опеки и что именно их интересы должны выражать органы местного самоуправления. В Украине, по нашему мнению, это направление может быть осуществлено, прежде всего, путем лишения права должностных лиц органов государственной власти иметь представительный мандат в органе местного самоуправления. Решение Конституционного Суда Украины по этому вопросу<sup>19</sup> на практике, привело к массовому объединению одним лицом двух кардинально противоположных статусов: представителя интересов государства и представителя интересов территориальной общины. Такое состояние, в свою очередь, не способствует ни объективному контролю государства за деятельностью органов местного самоуправления, ни эффективной реализации местным самоуправлением возложенных на него полномочий.

3. Благодаря правовому урегулированию процесса децентрализации должны быть решены две проблемы: гарантий местного самоуправления и четкость закрепленных полномочий. Решение именно этих проблем на законодательном уровне, по нашему мнению, позволяет поднимать вопросы финансирования. При этом, как отмечает, Элс Д. «несомненно, законодатель в силу своих прав, может установить для местной громады какие-то другие полномочия, помимо тех которые затрагивают совместное проживание и существование членов громады и имеют для них значение именно как для членов данного коммунального образования», но в то же время «он должен ограничиваться рамками, в которые он поставлен конституционно-правовыми гарантиями местного самоуправления»<sup>20</sup>. То есть зарубежный опыт свидетельствует, что при определении полномочий местного самоуправления, государство, в значительной мере, акцентируется не на проблеме их равномерного или обоснованного распределения с местными органами государственной исполнительной власти, а на проблеме обеспечения конституционно-правовых гарантий местного самоуправления.

4. В процедуре децентрализации особое место отводится вопросу статуса и значимости (юридической и фактической) территориальной общины (громады). Французские и немецкие

---

<sup>19</sup> Решение Конституционного Суда Украины от 4 декабря 2001 года № 16-рп/2001 // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

<sup>20</sup> Элс Д. Местное самоуправление в Германии // Государство и право. 2002. № 3. С. 69.

законодатели, в частности, наделили статусом юридического лица, прежде всего общину (громаду), а уже потом представительные органы. Исходя из этого, прежде всего территориальная община (громада) есть участником публично-правовых и частноправовых отношений и, как участник, этих отношений, наделена соответствующими правами и несет ответственность за принятые решения и произведенные действия.

5. Исходя из того, что в действующих нормативных актах осуществляется подмена понятий децентрации и делегирования, что обуславливает единообразие разных по своей сущности государственно-управленческих процедур и лишает органы исполнительной власти местного уровня финансовых и иных реальных гарантий для реализации переданных путем децентрации или делегирования полномочий, возможно, есть необходимость определения сущности этих процедур на законодательном уровне. При этом необходимость принятия отдельного закона о делегировании полномочий не вызывает никакого сомнения.

6. Свой отпечаток на осуществление в Украине процессов децентрализации, децентрации и делегирования полномочий накладывает и подготовка проекта Закона Украины «О территориальном устройстве Украины»<sup>21</sup>. Это обусловлено тем, что осуществление изменения административно-территориального устройства, на взгляд, зарубежных ученых, следует осуществлять только после четкого определения системы органов власти, а также функций, которые они будут осуществлять.

7. Успех осуществления этих процессов возможен лишь при наличии подготовленных управленческих кадров. В связи с этим программы подготовки государственных служащих должны учитывать эти тенденции и развивать знания, умения и навыки осуществления этих процессов.

8. При всех позитивных сторонах процессов децентрализации, децентрации и делегирования, все же следует согласиться с точкой зрения Э. Грея та Б. Дженкинса о том, что «желательно, чтобы наиболее интересные аспекты государственного менеджмента, такие как децентрализация, дерегуляция и делегирование полномочий, совмещались с такими важными принципами традиционной модели государственного управления и государственной службы: централизацией, координацией и контролем»<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Реформа для людини. Збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. // <http://www.kmu.gov.ua/document/16176457/Zasady%20reformy.pps>

<sup>22</sup> Грей Э., Дженкинс Б. От государственного управления к государственному менеджменту: переоценка поворота? // Государственная служба. Проблемы реформирования. Зарубежный опыт. Вып. 8. М., 1995. С. 8.