

Kremana M.L.

Dnipropetrovsk University of Alfred Nobel

## DEVELOPMENTS OF INSURANCE ACTIVITY IN UKRAINE

## Summary

The article indicates the question about main elements that form the concept of insurance. Considered an official interpretation of the term in the legislation of Ukraine and its importance as a system of economic relations between specific entities. The main functions and scope of insurance activities in Ukraine, content insurance terminology, classification of insurance and conditions of each type of insurance are reported. Provided information about the development of the insurance market of Ukraine and its conventional division into stages. The question of state supervision of insurance activities on the territory of Ukraine and main functions of Ministry of Finance in the field of insurance.

**Keywords:** insurance protection, business entities, financial insurance, economic development, the insurance market.

УДК 342.5

## ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Кремена О.Л.

Дніпропетровський університет імені Альфреда Нобеля

Досліджуються основні підходи та тлумачення до визначення сутності поняття «децентралізація» в контексті формування публічних відносин у сучасних соціально-політичних умовах. Визначаються основні форми та причини, що сприяють її проведенню. Розробляються рекомендації щодо модернізації публічного управління, які в подальшому сприятимуть її децентралізації. Висвітлюються основні переваги децентралізації в Україні. Розглянуті принципи децентралізації в інших країнах світу.

**Ключові слова:** децентралізація, централізація, деволуція, деконцентрація, публічне управління.

**Постановка проблеми.** Необхідність дослідження проблеми децентралізації, викликана активізацією зусиль органів державної влади України щодо реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Координаційною радою з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України був розроблений проект Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. З одного боку, здійснення децентралізації є необхідним кроком з огляду на євроінтеграційний зовнішньополітичний курс держави. З іншого боку, трансформація державного устрою може створити нові виклики для українського суспільства, особливо у процесі здійснення адміністративно-територіальної реформи та на перших етапах функціонування нової системи організації публічної влади. Дані виклики мають бути враховані у роботі над остаточним варіантом Концепції та у процесі підготовки в її межах відповідних нормативно – правових актів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемі децентралізації управління в науковій літературі присвячені праці як зарубіжних, так і вітчизняних науковців.

**Виділення останніх досліджень і публікацій.** Теорію та практику процесу децентралізації органів державної влади досліджували О. Амосов, Г. Мостовий, О. Петруніна, О. Козиріна, А. Школик та інші. Кожний із них, пропонує власне бачення процесу децентралізації і управління, що є актуальним і корисним, однак комплексний підхід до визначення зазначеного явища залишається досі не цілком охопленим.

**Мета статті.** Метою даної статті є розробка і формулювання пропозицій щодо комплексного під-

ходу до модернізації структури апарату державного управління, які в подальшому сприятимуть її децентралізації.

**Виклад основного матеріалу.** Формування демократичної моделі управління, становлення громадянського суспільства можливі лише за умови оптимального співвідношення централізації і децентралізації у сфері державного управління. Механізм взаємодії централізації і децентралізації виступає відправною передумовою ефективності й конструктивності управління.

Взаємодія різних рівнів влади повинна базуватися на загальнодержавній стратегії, що має чіткі цілі та завдання. Досягнення раціонального співвідношення централізації та децентралізації як переосмислення та зміна ролі, відповідальності та повноважень різних рівнів управління є одним із методів досягнення ефективності функціонування держави, зокрема на регіональному рівні. Це, у свою чергу, потребує чіткого розуміння суті децентралізації, продуманості та виваженості дій оскільки стосується різних аспектів життя суспільства: політичних, правових, соціальних, адміністративних, економічних.

Децентралізація – це процес перерозподілу функцій, повноважень, людей або речей від центрального управління. За тлумаченням Великого тлумачного словника сучасної української мови – це система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; скасування або послаблення централізації.

Централізація в управлінні фактично підкреслює замкненість системи управління, коли воно будується з єдиного центру в напрямку «зверху вниз» з дотриманням строгих принципів єдності та чіткості розпорядництва.

Централізація – це принцип володіння влади повноваженнями, згідно з якими територіальні органи влади у своїй діяльності залежить від центральних органів [1].

Децентралізація в управлінні, навпаки, підкреслює відкритість системи управління для рішень «знизу». Багато локальних рішень можуть прийматись на середніх і нижчих рівнях організаційної ієрархії без шкоди для інтересів системи, яка функціонує як єдине ціле. Система управління, в якій гармонійно враховані принципи централізації і децентралізації (досягнуто оптимальної пропорції між ними), є по суті відкрито – замкнутою.

Централізація в державному управлінні покликана внести організуючий момент у функціонування органів державної влади, спрямовувати їх діяльність у русло реалізації єдиної державної політики. Цьому присвячено розділи Конституції України, де конкретизуються принципи державного управління, відповідно до яких воно має один вищий орган у системі органів виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, який забезпечує загальне спрямування діяльності з організації виконання законодавчо – нормативних актів і якому підпорядковуються всі інші органи виконавчої влади [1].

Надмірна централізація, локалізуючи прийняття рішень на вершині державної піраміди, пригнічуючи ініціативу місцевих органів виконавчої влади у виробленні управлінських механізмів, слабо враховуючи інтереси окремих регіонів, територіальних громад, колективів, організацій не може забезпечувати ефективності та конструктивності управління. Ця ситуація спостерігається в Україні, що надає особливої актуальності проблемі децентралізації державного управління. Практика показує, що за умов посилення централізації законодавство часто не спрацьовує внаслідок відсутності належної взаємодії між органами виконавчої влади різних рівнів, а це зумовлює дезінтеграційні тенденції в різних сферах суспільної життєдіяльності [2].

Децентралізація є характерним явищем для сфери сучасного державного управління і зумовлена об'єктивними та суб'єктивними факторами. Роль децентралізації постійно зростає, що становить загальну закономірність раціонального, конструктивного й ефективного управління. Однак, перекося в сторону децентралізації також є небезпечними, оскільки можуть зумовити деструктивність діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Співвідношення централізації і децентралізації у сфері державного управління не просто сума двох складових, в яких збільшення одного елементу тягне за собою зменшення іншого. У цих відносинах має бути певний оптимум, а відповідно, перебудова державного механізму має включати рішення, які не зміцнювали б централізацію на шкоду децентралізації, а зміцнювали шляхом організаційно-правового забезпечення процес централізації і децентралізації в державному управлінні [2].

Вирішити проблему оптимального і раціонального поєднання централізації і децентралізації покликана адміністративна реформа в Україні.

У науці державного управління поняття «децентралізація» живається у двох розуміннях: широкому і вузькому.

Мова може йти, по – перше, про процес розподілу влади, передачу частини функцій від центра до периферії, а по-друге, про певну систему взаємовідносин між державою та адміністративно-територіальними одиницями.

Так, в офіційних джерелах, зустрічаються такий підхід до визначення поняття «децентраліза-

ція», а саме: «децентралізація» – це характерне для сфери державного управління явище, зумовлене об'єктивними і суб'єктивними факторами, певний протилежний бік централізації, своєрідний засіб відображення централізації.

Децентралізація влади має бути спрямованою на розв'язання політико-правових проблем місцевого самоврядування передусім за рахунок розширення повноважень та фінансових можливостей територіальних громад і, відповідно, їхніх представницьких органів із перетворенням місцевого самоврядування на фінансово спроможний, ефективний та відповідальний інститут публічної влади.

У літературі феномену територіальної громади та проблематиці правового статусу територіальних громад як первинних суб'єктів децентралізації влади присвячена значна кількість досліджень [1].

За певного розмаху думок практично всі автори доходять висновку, що одним із головних завдань адміністративної реформи є забезпечення поступового переходу від централізованого до децентралізованого державного управління шляхом передавання територіальним громадам та їхнім органам необхідних повноважень і матеріально-фінансових ресурсів для самостійного розв'язання ними значної частини громадських справ, що стосуються інтересів місцевого населення, а її метою – зміцнення основ народовладдя через підтримку місцевого самоврядування як однієї з підвалин демократичного ладу.

Отже, внаслідок децентралізації влади громада матиме можливість самостійно вирішувати переважну більшість своїх справ та проблем і отримувати якісні публічні послуги [2].

Форми децентралізації залежать від методів її реалізації (деконцентрації та деволюції).

У випадку деконцентрації центральні органи влади держави розосереджують цілий ряд своїх функцій, таких як планування та фінансування, серед регіональних представників, зберігаючи за собою контроль.

При цьому деконцентрація є, насамперед, адміністративним заходом, за реалізації якого право прийняття рішень залишається за центральними органами влади держави.

У випадку деволюції центральні органи влади держави передають певні повноваження та функції на нижчі рівні адміністрації. Головною метою постає зближення уряду з населенням та підвищення й забезпечення прозорості та підзвітності.

За таких умов місцева адміністрація діє в загальних політичних межах, встановлених центральними органами влади держави, але вона автономно реалізує свої функції. Деволюція державного управління може бути ефективною в тих сферах та питаннях державної діяльності, де не вимагається проведення єдиної державної політики [1].

Виділяють декілька способів проведення децентралізації, а саме: політичну, адміністративну, економічну, територіально-просторову форми.

Метою політичної децентралізації, є надати громадянам або їх обраним представникам більше впливу у розробці та реалізації законів. Залежно від країни, для цього може знадобитися конституційні або статутні реформи, розвиток нових політичних партій, створення місцевих політичних одиниць, і заохочення пропагандистських груп. Одним з аргументів на користь здійснення децентралізаційних реформ є підвищення ефективності діяльності як центральних, так і місцевих органів влади, а також створення сприятливих умов для економічного розвитку.

Економічна децентралізація означає перенесення відповідальності за здійснення функцій від держави до приватних підприємств та державних організацій (через приватизацію та делегування). Фінансова – чітке закріплення відповідних джерел надходжень або трансфертів з державного бюджету за місцевими бюджетами для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

Територіально-просторова децентралізація належить до регіонального і місцевого планування з урахуванням географічних показників і застосовується у визначенні та формулюванні цільових програм деконцентрації промислових і житлових комплексів у великих містах шляхом сприяння появі регіональних і локальних полюсів розвитку.

Адміністративна децентралізація передбачає розширення компетенції місцевих адміністрацій органів влади, що діють у межах компетенції самостійно й незалежно (до певної міри) від центральної влади, хоча й призначаються центральним урядом. Вони не є повністю залежними й отримують часткову фінансову і структурну автономію [2].

Децентралізація є основною вимогою для країн-кандидатів на вступ до ЄС. Це відображено у принципах децентралізації, які покладені в основу функціонування системи державного управління країн спільноти і держав-кандидатів на вступ (побудови громадянського суспільства, ефективності, прозорості, відкритості і підзвітності, гнучкості та субсидіарності). Дотримання цих принципів є обов'язковим, на них ґрунтуються всі галузеві політики, які розробляються і впроваджуються на територіях Європейського Союзу. Здійснення реформ децентралізації в країнах світу має як позитивні, так і негативні наслідки. Успішно розроблені програми реформ у таких країнах, як Польща, Канада та інших ведуть до позитивних зрушень, зокрема демократизації суспільства шляхом залучення громадян до ухвалення рішень, активізації політичного процесу, покращання якості надання державних функцій, більш раціонального використання бюджетних коштів, сприяння місцевому розвитку, підвищення довіри населення до органів державної влади. Допущені під час розробки програм децентралізації помилки, а також спроби їх «імітації» під час здійснення реформ призвели до втрати координації і конфлікту між центральними і місцевими органами влади, посилення впливу на макроекономічну ситуацію або дестабілізацію в країні, виникнення диспропорцій у соціально-економічному розвитку територій, ускладнення реалізації державних програм та ін. [3].

У багатьох країнах (Польща, Великобританія, Канада та ін.) потреба в децентралізації виникла у зв'язку із масштабними процесами лібералізації, приватизації і реалізації ринкових реформ. Реформи в різних країнах відбуваються по-різному, але в їх основу покладено єдиний принцип, що визначає необхідність децентралізації: керувати виробництвом товарів і наданням послуг має найнижча ланка управління, яка здатна взяти на себе відповідні витрати і розпоряджатися отриманими результатами. Здійснення ефективного і дієвого державного управління, яке б зближувало уряд і пересічних громадян, сприяло якнайкращому задоволенню їхніх потреб – питання, яке стоїть на порядку денному в багатьох країнах світу. Наслідком такого управління, як засвідчує досвід, є впровадження альтернативних систем надання якісних послуг населенню в контексті децентралізації вла-

ди. З цією метою запропоновано схему – алгоритм І. Сандерсона (Великобританія), яку варто було б використати як теоретичну основу для розробки більш детальної методології оцінки якості надання послуг населенню. Ця модель може бути корисною під час аналізу експертами і законодавцями розроблених механізмів і підходів до визначення сфер щодо делегування повноважень з надання державних послуг.

Досвід же окремих міст України (Івано-Франківська, Тернополя, Кременчука та ін.) засвідчує, що приведення надання державних послуг у відповідність з місцевими потребами сприятиме зниженню державних видатків, підвищенню ефективності і стимулюванню місцевого економічного розвитку, змусить владу більш оперативно реагувати на потреби пересічних громадян і відкрито, систематично звітувати перед ними. Проте важливо врахувати, що децентралізацію щодо надання державних послуг можна проводити далеко не у всіх сферах, зокрема макроекономічній [3].

Вважаємо, що потреба у проведенні децентралізації пов'язана, як мінімум, з трьома обставинами, які ще зовсім недавно виявили себе як відносно важливі.

В Україні децентралізація управління як один із пріоритетів адміністративної реформи передбачає підвищення ролі владних регіональних структур у здійсненні економічних та структурних реформ, диверсифікації економіки територій, в управлінні державним і комунальним майном, розвитку між регіонального та транскордонного співробітництва та інших сферах.

**Висновки і пропозиції.** Отже, децентралізація означає розосередження державної влади (повноважень та відповідальності за її використання). Найбільшою мірою децентралізації державної влади є конфедерація, централізації – імперія.

Процеси децентралізації та централізації управління взаємообумовлені, тому розглядати їх слід комплексно. Етап централізації продовжує етап децентралізації, що, на нашу думку, обумовлено, по-перше, циклічністю зміни політичної еліти, та, по-друге, трансформацією території під впливом геополітичних чинників.

Необхідно наголосити, що надмірна децентралізація, як і централізація, призводить до зміни територіальної цілісності держави.

Ступенем вимірювання рівня зазначених процесів можна визначити кількість центральних структурних представництв, існуючих на місцях, чисельність їх апарату [1].

На сучасному етапі державотворення в Україні головною метою є визначення глибини вищезазначених процесів (децентралізації та централізації). Бажаним результатом постає: чітке розмежування сфер діяльності, функцій та відповідальності між центральним, регіональним та місцевим рівнями влади; узгодження процедур; бюджетного процесу для ефективного надання публічних послуг; визначення послуг, які надає кожен з рівнів влади, чітке визначення власних і делегованих повноважень, виправлення невідповідності, що існує між повноваженнями щодо прийняття рішень і відповідальністю.

Для досягнення раціонального співвідношення централізації та децентралізації необхідно не лише усвідомлення їх сутності, форм, глибини, а й трансформація чинної системи управління та законодавства країни, що також зумовлено подальшими напрямками дослідження.

**Список літератури:**

1. Проблеми децентралізації в умовах реформування публічного права [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10pospuu.pdf>
2. Матвієнко А. Місце самоврядування як ключовий суб'єкт децентралізації влади / А. Матвієнко // Науковий журнал. – 2008. – № 10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/959>
3. Лелеченко А.П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз: Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління. Спеціальність 25.00.01 – теорія та історія державного управління / А.П. Лелеченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://avtoreferat.net/content/view/1978/9>

**Кремена О.Л.**

Днепропетровский университет имени Альфреда Нобеля

**ПРОБЛЕМЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ****Аннотация**

Исследуются основные подходы и толкования к определению сущности понятия децентрализация в контексте формирования публичных отношений в современных социально – политических условиях. Определяются основные формы и причины, способствующие ее проведению. Разрабатываются рекомендации по модернизации публичного управления, которые в дальнейшем будут способствовать ее децентрализации. Освещаются основные преимущества децентрализации в Украине. Рассмотрены принципы децентрализации в других странах мира.

**Ключевые слова:** децентрализация, централизация, деволюция, деконцентрация, публичное управление.

**Kremena O.L.**

Dnipropetrovsk Alfred Nobel University

**THE PROBLEMS OF DECENTRALIZATION IN UKRAINE****Summary**

The basic approaches and interpretations to determine the nature of the concept of «decentralization» are analyzed in the context of public relations in modern social and political conditions. The basic forms and causes are defined and contribute to realization of holding «decentralization system. Recommendations are developed for modernization of public administration, it will contribute to supporting for decentralization. The issue of decentralization in Ukraine. Highlights the main advantages of decentralization in Ukraine.

**Keywords:** decentralization, centralization, devolution, deconcentration, public administration.