

УНІВЕРСАЛЬНІ АСПЕКТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

UNIVERSAL ASPECTS OF DECENTRALIZATION OF STATE POWER

Лавриненко Г.А.,

*кандидат політичних наук,**доцент кафедри політології**Київського університету імені Бориса Грінченка*

Палінчак М.М.,

*доктор політичних наук,**професор кафедри міжнародної політики**Державного закладу вищої освіти «Ужгородський національний університет»*

Стаття присвячена дослідженню процесу децентралізації, котрий характеризується конституційно закріпленим перерозподілом повноважень та відповідальності за виконання управлінських функцій між центральними і місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування, а також виявленню універсальних аспектів децентралізації державної влади. Визначено, що в якості причин децентралізації виступає глобальна інтеграція, зміни вагомості політичних акторів, складнощі з централізованою системою управління державою, необхідність залученості місцевих еліт та громадянського суспільства до політичних та економічних процесів у державі. Конкретизовано універсальні особливості та внутрішні фактори процесу децентралізації державної влади, серед яких: збільшення рівня залученості громадян у політичне життя держави та легітимності державної влади, захист та реалізація демократичних прав і свобод, формування громадянської культури політичної еліти. З'ясовано універсальні принципи розподілу повноважень між різними рівнями влади: субсидіарності, демократизму, єдності та системності, пропорційності, зміни цілей, об'єктивності, конгруентності компетенцій та обов'язків, конкуруючих компетенцій, ефективного використання потенціалу території, вирівнювання бюджетної забезпеченості. Наголошено, що до основних складових універсального механізму децентралізації державної влади входить правова основа, організаційні заходи, ресурсне забезпечення та контроль за здійсненням повноважень. Зазначено, що універсальною типологією децентралізації виступає поділ на адміністративну, політичну та фіскальну. Проаналізовано такі різновиди децентралізації, як територіальна, предметна та функціональна. Автор доходить до висновку, що найбільш поширеною та універсальною формою децентралізації являє собою передача відповідальності за виконання владних функцій на місцевий рівень в умовах збереження забезпечення його ресурсами від центральних органів влади.

Ключові слова: децентралізація, універсалізм, державна влада, органи місцевого самоврядування, демократизація, трансформація, громадянське суспільство.

The article is devoted to the study of the decentralization process, which is characterized by the constitutionally established redistribution of powers and responsibilities for the performance of management functions between central and local authorities and local self-government bodies, as well as to the identification of universal aspects of the decentralization of state power. It was determined that global integration, changes in the importance of political actors, difficulties with the centralized system of state management, the need for the involvement of local elites and civil society in political and economic processes in the state are the reasons of decentralization. The universal features and internal factors of the process of decentralization of state power are specified, including: increasing the level of citizen involvement in the political life of the state and the legitimacy of state power, the protection and implementation of democratic rights and freedoms, the formation of the civil culture of the political elite. The universal principles of the distribution of powers between different levels of government have been clarified: subsidiarity, democracy, unity and systematicity, proportionality, changing goals, objectivity, congruence of competences and duties, competing competences, effective use of the territory's potential, equalization of budget provision. It was emphasized that the main components of the universal mechanism of decentralization of state power include the legal basis, organizational measures, resource provision and control over the exercise of powers. It is noted that the universal typology of decentralization is the division into administrative, political and fiscal. Such varieties of decentralization as territorial, subject and functional are analyzed. The author comes to the conclusion that the most widespread and universal form of decentralization is the transfer of responsibility for the performance of power functions to the local level under the conditions of preservation providing of its resources from the central authorities.

Key words: decentralization, universalism, state power, local self-government bodies, democratization, transformation, civil society.

Постановка проблеми. В останні десятиліття поширення процесів демократизації сприяє розповсюдженню у низці держав ідей по максимуму наблизенню державної влади до суспільства. Все частіше обґрунтовується необхідність залучення представників громадянського суспільства до державотворчих процесів

[4, с. 25]. Розгляд універсальних аспектів децентралізації державної влади, виявлення ознак, сутнісних особливостей, типів та механізму децентралізації дозволяє сформуванню найбільш оптимальну та універсальну форму децентралізації, котра може бути використана в якості універсальної моделі для держав, що знаходяться на

етапі трансформації, та сприятиме демократизації процесів державного управління.

Мета дослідження полягає у комплексному дослідженні та виявленні універсальних аспектів децентралізації державної влади.

Про необхідність перенесення окремих повноважень, їх рівномірний розподіл та пошук оптимального балансу у питаннях функцій та відповідальності між центральними та місцевими органами державної влади та місцевого самоврядування вказували як зарубіжні дослідники: Ж. Блан, М. Берджесс, А. Гамільтон, Х. Д. Діккерман, А. де Токвіль, так і вітчизняні: В. Бурденюк, О. Гомоляко, О. Дем'янчук, М. Пухтинський, В. Рильська. Однак більшість праць присвячена окремим аспектам децентралізації, у той час як комплексне дослідження універсальних аспектів децентралізації державної влади все ще потребує подальших наукових розробок.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розвиток місцевого самоврядування у структурній, функціональній та інституційній сферах пов'язаний із делегуванням органами державної влади частини власних функцій, в результаті чого відбувається передача органам місцевого самоврядування окремих повноважень та компетенцій. Цей процес визначається в якості мети децентралізації державної влади [1, с. 19]. Таким чином універсальною закономірністю децентралізації у процесі організації влади виступає процес переходу адміністративних функцій та політичних повноважень на субдержавні рівні управління, котрі набувають адміністративної та політичної автономії.

Децентралізація характеризується як конституційно закріплений перерозподіл управлінських функцій та владних повноважень між центром та органами місцевої влади з перевагою для останніх.

Однією з ключових реформ на шляху демократизації сучасних держав виступає реформа децентралізації, згідно з якою у органів місцевого самоврядування розширюється коло повноважень і водночас відповідальності. У контексті зазначеного слід додати, що окрім демократизації держави, до причин децентралізації також відносять [8, с. 356]:

- глобальну інтеграцію, котра зсунула межі між управлінням та самоврядуванням;
- складнощі, що виникли внаслідок централізованої системи управління;
- зміни вагомості політичних акторів, через які місцеві громади отримали можливості та безпосереднє право відстоювати власні інтереси;
- раціонально обґрунтована необхідність участі у політичних та економічних процесах місцевих еліт та громадянського суспільства.

Децентралізація як і будь-який інший значущий соціально-політичний процес має універсальні

особливості та внутрішні фактори, котрими керуються представники влади в процесі її реалізації. До таких варто віднести наступні [11, с. 96–98]:

- необхідність збільшення рівня залученості та активізації політичної участі громадян у політичному житті держави (місцева влада збільшує можливості громадян приймати участь у політичному житті, що впливає на процес формування політичної культури у громадянському суспільстві);

- забезпечення легітимності державної влади (оцінка рішень державної влади здійснюється громадянами в залежності від їх дистанціювання від органів прийняття політичних рішень. Діяльність органів місцевої влади та рішення, котрі ними приймаються, сприймаються населенням більш позитивно, оскільки є зрозумілишими. Тим самим вони набувають більшої легітимності та політичної ваги серед населення, а влада довіри та підтримки);

- формування громадянської культури політичної еліти (місцеві політико-адміністративні інститути є ближчими до населення, а отже рівень поінформованості суспільними потребами та проблемами та зворотній зв'язок із населенням більший. Здатність зберігати наближені позиції забезпечує демократичний принцип підзвітності держави суспільству та відкриває у населення розуміння, що влада керується не тільки широкими суспільними інтересами, а й зосереджується на специфічних потребах окремої спільноти);

- захист та реалізація демократичних прав і свобод (децентралізація влади та процесу управління здатні забезпечити політичні права громадян, у той час, як незбалансована, надлишкова централізація викликає загрозу формування тенденцій авторитаризму та нехтування правами та свободами громадян. Система стримувань та противаг, що втілюється через поділ влади та відтворення мережових структур управління, запобігає узурпації влади в державі. Водночас центральна влада протидіє гібридизації та появи надлишковості повноважень у місцевих політико-владних інституціях).

Слід враховувати, що і державна влада, і місцеве самоврядування, будучи самостійними видами публічної влади, мають ключову відмінність, котра полягає в їх компетенції. Так, предмет компетенцій державної влади обумовлюється переліком запитів, котрі передані від суспільства до держави та щодо яких сформовані певні державні повноваження. У той же час, предмет компетенції місцевого самоврядування визначається через відповідні повноваження, котрі надають безпосередньо державною владою. У зв'язку з чим простежується ієрархічно вибудований взаємозв'язок між державною владою та місцевим самоуправлінням [6, с. 38]. Але якщо керуватися

концепцією, що формування влади відбувається шляхом передачі повноважень суспільством, то доречно наголосити, що саме суспільство виступає регулятором розподілу владних повноважень між системою державної влади та місцевим самоврядуванням.

Крім того, гіпотеза про виключність права населення на надання повноважень органам місцевого самоврядування доказується ст. 5 Європейської Хартії місцевого самоврядування, згідно якої «повноваження, які надаються органам місцевого самоврядування, як правило, повинні бути повними і виключними» [3].

Розподіл повноважень відбувається за принципом субсидіарності, що здійснюється в рамках європейської концепції децентралізації виконавчої влади. Рівень суспільного значення проблем, що потребує владного втручання, встановлює ієрархічну послідовність прийняття владних рішень та забезпечення їх реалізації [15, с. 298]. Звідси вибудовується принцип, згідно до якого реалізація владних повноважень на центральному рівні здійснюється у випадку, коли унеможлиблюється їх здійснення на місцевому. Таким чином, розподіл повноважень відбувається в залежності від можливості їх самостійної реалізації та рівня ефективності. На підтвердження цього слід навести тезу вітчизняного дослідника Б. Калиновського, згідно з якою можливість доповнення або заміщення ресурсів одного із суб'єктів влади ресурсами іншого за умови можливості отримання додаткових функцій від суб'єктів, чії ресурси недостатні для їх виконання, лежить в основі принципу субсидіарності [5].

Окрім принципу субсидіарності, про який згадувалося вище, розподіл повноважень різних рівнів влади в межах децентралізації влади відбувається також за іншими універсальними принципами з урахуванням механізму їх здійснення, а також суб'єкта реалізації цих повноважень та його відповідальності. Трансфер повноважень між різними рівнями влади відбувається на основі критерію ефективності їх реалізації у межах відповідної територіальної одиниці з урахуванням інтересів та потреб громадян, котрі на ній проживають. Так, до універсальних принципів розмежування повноважень (крім принципу субсидіарності) відносять [12, с. 78–81]:

- принцип конгруентності компетенцій та обов'язків на даному рівні влади;
- принцип демократизму;
- принцип єдності та системності;
- принцип пропорційності щодо співвідношення можливостей самостійно реалізовувати повноваження та відповідати за власні дії на даному рівні влади;
- принцип зміни цілей під час функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування;

- принцип об'єктивності, за якого враховується спеціалізація органів влади при визначенні структури їх повноважень;

- принцип конкуруючих компетенцій для підвищення якості та ефективності управління;

- принцип ефективного використання економічного, ресурсного та будь-якого іншого потенціалу конкретно взятої території;

- принцип вирівнювання бюджетної забезпеченості, що відтворює баланс у розвитку територій.

Що стосується механізму здійснення децентралізації державної влади, то він являє собою сукупність прийомів та способів переносу балансу державної влади з центрального на місцевий рівень, керуючись метою демократизації державного управління. До складу універсального механізму децентралізації державної влади входять наступні складові [14]:

1. Правова основа децентралізації державної влади, котра включає законодавчу базу розмежування функцій та сфери відповідальності між органами державної влади та місцевого самоврядування, а також ресурсного забезпечення процесу децентралізації.

2. Організаційні заходи. Участь органів місцевої влади та місцевого самоврядування у державотворчих процесах, формування та розпуск органів місцевої влади за демократичним принципом.

3. Ресурсне забезпечення з дотриманням принципу справедливого розподілу з урахуванням потреб та можливостей окремих адміністративно-територіальних утворень.

4. Контроль за здійсненням повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування зі сторони громадянського суспільства.

Фактично ключовим завданням децентралізації виступає надання громадянам можливості самостійно вирішувати або впливати на процес вирішення власних проблем, а також здійснювати контроль за якістю послуг, котрі надаються державою. У даній конфігурації держава залишає за собою функцію вироблення загальної стратегії та контролю по відтворенню ключових принципів її функціонування, а у формуванні пропозицій щодо подальших векторів її розвитку пріоритет надається суспільству [13, с. 163]. Децентралізація забезпечує ефективність та гнучкість процесу управління, трансформує взаємини між органами влади, оптимізуючи їх роботу та конкурентні спроможності, підвищує соціальну відповідальність та розширює участь громадян у процесах прийняття значущих соціально-політичних рішень [9]. Безперервна взаємодія та взаємний вплив органів влади та громадянського суспільства забезпечують пришвидшення адаптації механізмів управління до динаміки росту та різноманітності потреб суспільства, оскільки відхід від концепції

домінування центру та чіткого розподілу повноважень обумовлює пошук нових конфігурацій участі суб'єктів політичного процесу та їх кооперації.

В рамках адміністративно-управлінського підходу децентралізація визначається як відносини між різними рівнями публічної влади, в процесі розбудови яких відбувається передача обов'язків та повноважень з центральних органів до місцевих, а також на рівень місцевого самоврядування. Серед типологій децентралізації найбільш універсальною та загально визнаною у науковому середовищі виступає наступна [7, с. 117]:

- політична децентралізація – обсяг повноважень та відповідальності місцевих органів влади дозволяє їм формально бути незалежними від держави;

- адміністративна децентралізація – органи місцевої влади зобов'язані звітувати органам центральної влади;

- фінансова децентралізація – влада на місцях отримує необхідну кількість ресурсів для реалізації переданих їй завдань та повноважень, за що несе особисту відповідальність.

Разом із тим ряд дослідників схильні описувати децентралізацію в якості процесу передачі частини функцій державної влади суб'єктам недержавного управління, в ролі яких можуть виступати професійні об'єднання громадян та територіальні громади, котрі є самодостатніми у питаннях забезпечення матеріальними ресурсами та відтворення належної системи оподаткування в межах місцевого бюджету. Виходячи з цього, за суб'єктами та сферами впливу доречно виокремити наступні види децентралізації [2, с. 65]:

1. Територіальна (в адміністративно-територіальних одиницях діяльність створених органів місцевого самоврядування відбувається самостійно та незалежно від органів державної влади, оскільки вони не відносяться до системи їх ієрархії та підпорядкування);

2. Предметна (діяльність представників певних професій, що входять до складу системи управлінських відносин, визначається як професійне самоврядування, котре реалізується представницькою організацією, що визначається законом та контролюється органами державної влади);

3. Функціональна (суб'єктами владних повноважень визнаються незалежні та самостійні організації та спілки, яким делегується право виконувати окремі завдання публічного характеру та відповідні функції, що регулюють деякі сфери суспільного життя та відповідають визначеному законодавству та встановленому порядку).

Важливим аспектом процесу децентралізації виступає той факт, що незалежність повноважень органів місцевого самоврядування стосується лише тих, що відносять до їх первісної компетенції. Що стосується повноважень, котрі в про-

цесі децентралізації делегуються центральними органами влади, то їх здійснення відбувається під контролем державних органів, котрі несуть відповідальність за їх виконання органами місцевого самоврядування [16].

Враховуючи вище наведений аналіз різновидів, типів та принципів децентралізації, можна резюмувати, що даний процес переважно реалізується у двох формах. Перша пов'язана з безумовною передачею владних повноважень та ресурсів на місцевий рівень. А друга передбачає передачу відповідальності за виконання владних функцій на місцевий рівень в умовах збереження його забезпечення ресурсами від центральних органів влади [10]. Серед сучасних демократичних держав найбільш універсально вважається саме друга форма. У зв'язку з чим варто підсумувати найсуттєвіші ознаки другої форми процесу децентралізації державної влади:

- професійний рівень розробленості законодавчої бази;

- висока якість державного управління;

- обов'язкова підзвітність громадянському суспільству органів державної влади та місцевого самоврядування;

- співпраця з населенням в контексті проведення громадських обговорень з подальшим врахуванням ідей та думок представників громадянського суспільства;

- політична стабільність та політика запровадження превентивних засобів по запобіганню деструктивних дій;

- високий рівень ефективності роботи уряду та комунікації зі звітними йому органами влади;

- справедливий розподіл матеріальних ресурсів;

- стримування та запобігання корупції [16].

Висновки. У процесі демократизації сучасних держав в якості ключової реформи виступає децентралізація державної влади, котра характеризується конституційно закріпленням перерозподілом повноважень та управлінських функцій між центральними та місцевими органами влади, а також органами місцевого самоврядування. Серед причин реалізації процесу децентралізації виділяють глобальну інтеграцію, складнощі з централізованою системою управління державою, зміни вагомості політичних акторів, необхідність залученості місцевих еліт та громадянського суспільства до політичних та економічних процесів у державі. До універсальних особливостей та внутрішніх факторів процесу децентралізації відносять необхідність збільшення рівня залученості громадян у політичне життя держави, забезпечення легітимності державної влади, формування громадянської культури політичної еліти, захист та реалізацію демократичних прав і свобод.

Розподіл повноважень між різними рівнями влади в межах децентралізації відбувається за такими універсальними принципами, як принцип субсидіарності, принцип конгруентності компетенцій та обов'язків, принцип пропорційності, принцип конкуруючих компетенцій, принцип зміни цілей, принцип об'єктивності, принцип ефективного використання потенціалу території, принцип вирівнювання бюджетної забезпеченості, принцип демократизму, принцип єдності та системності. Універсальний механізм децентралізації державної влади складається з правової основи децентралізації, організаційних заходів, ресурсного забезпечення та контролю за здійсненням повноважень. Найбільш універсаль-

ною та загальновизнаною у науковому середовищі виступає типологія децентралізації з поділом на політичну, адміністративну та фінансову. А до основних різновидів децентралізації, котрі виділяються на основі суб'єктів та сфер впливу, належать територіальна, предметна та функціональна.

Таким чином, децентралізація реалізується у двох формах: з безумовною передачею владних повноважень та ресурсів на місцевий рівень та передачею відповідальності за виконання владних функцій на місцевий рівень в умовах збереження забезпечення його ресурсами від центральних органів влади, де остання визнається найбільш поширеною та універсальною.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Воронянський О. В. Політичні інститути: механізм формування в конкурентному середовищі. *Сучасне суспільство*. 2014. Вип. 1. С. 15–28.
2. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін. ; Центр політико-правових реформ. Київ : Москаленко О. М., 2018. 212 с.
3. Європейська Хартія місцевого самоврядування. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 01.08.2022).
4. Кабанець О.С. Історичні передумови виникнення та становлення демократії. *Держава і право*. 2018. Вип. 48. С. 21–26.
5. Калиновський Б. Значення принципу субсидіарності для демократизації інституційної системи поділу влади в Україні. URL: http://www.democracy.kiev.ua/publications/collections/conference_2005/section_9/Kalynovsky (дата звернення: 30.07.2022).
6. Лавриненко Г. А. Універсальні закономірності розвитку держав в умовах пандемії: уроки для пострадянського простору. *Науково-теоретичний альманах Грані*. 2021. Т. 24, № 10. С. 34–40. DOI: 10.15421/172198.
7. Мануїлова К.В. Концепція децентралізації публічної влади в політико-управлінській традиції України : дис. ... д-ра наук з держ. управл. : 25.00.04 / Запоріжжя, 2018. 525 с.
8. *Проблеми формування добросовісного, належного місцевого врядування* : зб. матеріалів та документів / заг. ред. М. Пухтинського. Київ : Атіка, 2008. 600 с.
9. Рильська В.В. Механізм взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в аспекті децентралізації влади. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2014. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/Ttpdu_2014_2_26.pdf (дата звернення: 28.07.2022).
10. Роман В. Моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу. *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. 2019. Вип. 12. URL: http://vivacademy.com/vidavnitstvo_/visnik12/fail/Roman.pdf (дата звернення: 26.07.2022).
11. Decentralization and local democracy in the world: global report by United Cities and Local Governments, 2019. Barcelona : United Cities and Local Governments, 2020. 368 p.
12. Fiscal decentralisation or federalism European Union. *Division of powers between the European Union, member states, candidate and some potential candidate countries, and local and regional authorities*. European Union, 2014. 222 p.
13. Horban O., Lavrynenko H. The “Legitimation Trap” of Political Power in the Context of the Philosophy of Universalism of Political Existence. *Studia Warmińskie*. 2021. Vol. 58. P. 161–171. DOI: 10.31648/sw.7012.
14. Kauzya J. M. Decentralisation: Prospects for peace, democracy and development. *DPADM discussion paper*. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021510.pdf> (дата звернення: 29.07.2022).
15. Prymush M., Lavrynenko H. Political Identity as a Security Factor of Ukrainian Statehood. *Przegląd Strategiczny*. 2020. Issue 13. P. 297–316. DOI: 10.14746/ps.2020.1.18.
16. The Social Progress Imperative: Рейтинг стран мира по уровню социального прогресса 2018 года. *Центр гуманитарных технологий*. URL: <http://gtmarket.ru/news/2014/04/14/6688> (дата звернення: 30.07.2022).