

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2021-25-77>

УДК 342.25

ПОНЯТТЯ, СУБ'ЄКТИ, ЦІЛІ, ЗАВДАННЯ ТА ПРИНЦИПИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

CONCEPTS, SUBJECTS, GOALS, TASKS AND PRINCIPLES OF DECENTRALIZATION OF STATE AUTHORITY

Кирилюк Ірина Миколаївнакандидат економічних наук, доцент,
Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3365-7239>**Борщ Валентина Вячеславівна**студентка,
Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2384-7111>**Kyryliuk Iryna, Borsch Valentina**

Bohdan Khmelnytsky National University of Cherkassy

В статті розглянуто різні наукові підходи до визначення поняття децентралізації державної влади та на основі узагальнення поглядів економістів представлено узагальнене авторське визначення даної категорії. Визначено, що суб'єктами децентралізації влади є державні органи влади та регіональні органи державної влади. Доведено, що місцеве самоврядування може виступати суб'єктом децентралізації публічної, але не державної влади. Визначено, що ціллю децентралізації державної влади є демократизація управління, а основними завданнями – чітке розмежування сфери діяльності, функцій і відповідальності між різними рівнями влади, а також наділення регіонів відповідною ресурсною базою. Розглянуто основні принципи децентралізації державної влади, а саме: принцип єдності та системності; принцип компліментарності; принцип субсидіарності; принцип демократизму; принцип ресурсної забезпеченості.

Ключові слова: державна влада, публічна влада, децентралізація, централізація, унітаризм.

В статье рассмотрены различные научные подходы к определению понятия децентрализации государственной власти и на основе обобщения взглядов экономистов представлено авторское определение данной категории. Определено, что субъектами децентрализации власти являются государственные органы и региональные органы государственной власти. Доказано, что местное самоуправление может выступать субъектом децентрализации публичной, но не государственной власти. Определено, что целью децентрализации государственной власти является демократизация управления, а основными задачами – четкое разграничение сферы деятельности, функций и ответственности между различными уровнями власти, а также наделение регионов соответствующей ресурсной базой. Рассмотрены основные принципы децентрализации государственной власти, а именно: принцип единства и системности; принцип комплиментарности; принцип субсидиарности; принцип демократизма; принцип ресурсной обеспеченности.

Ключевые слова: государственная власть, публичная власть, децентрализация, централизация, унитаризм.

The relevance of the research topic is due to the theoretical and practical significance of issues related to the processes of decentralization of state power in Ukraine. In recent decades, characterized by changes in political regimes in a number of states, society has been steadily growing interest in liberal ideas, in particular, in the organization of state power as close as possible to the people. Consideration of decentralization of state power for democratization of public administration in the country and identification of essential features of the decentralization mechanism will allow choosing the optimal model of decentralization of state power in Ukraine, and will contribute to the democratization of public administration in our country. The theoretical and methodological basis of the article were the works of scientists on the theory of state and law, materials of scientific and practical conferences on various aspects of the organization of state power. In solving the tasks used modern methods of cognition, identified and developed by modern science and tested in practice. The research uses methods of dialectical cognition, analytical, systemic, structural-functional, historical, comparative-legal and others. The purpose of scientific work is to define the essence of the concept of decentralization of state power, to define its subjects, goals, objectives and principles

of implementation. The article considers various scientific approaches to the definition of the concept of decentralization of state power and on the basis of generalization of views of economists presents a generalized author's definition of this category. It is determined that the subjects of decentralization of power are state authorities and regional public authorities. It is proved that local self-government can be a subject of decentralization of public, but not state power. It is determined that the goal of decentralization of state power is the democratization of governance, and the main tasks – a clear delineation of the scope of activities, functions and responsibilities between different levels of government, as well as giving the regions the appropriate resource base. The basic principles of decentralization of state power are considered, namely: the principle of unity and systematization; the principle of complementarity; the principle of subsidiarity; the principle of democracy; the principle of resource security. The problems of decentralization of state power in the state are complex and diverse, the study of which allows us to consider the same issues from different angles and come to new non-standard options for their solution.

Keywords: state power, public power, decentralization, centralization, unitarism.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Актуальність теми дослідження обумовлена теоретичною і практичною значущістю питань, пов'язаних з процесами децентралізації державної влади в Україні. В останні десятиліття, що характеризуються зміною політичних режимів в ряді держав, в суспільстві незмінно зростає інтерес до ліберальних ідей, зокрема, до організації державної влади, максимально наближеної до народу.

Розгляд питань децентралізації державної влади для демократизації державного управління в країні та виявлення сутнісних особливостей механізму децентралізації дозволить здійснити вибір оптимальної моделі децентралізації державної влади в Україні, а також буде сприяти демократизації державного управління в нашій країні.

Аналіз останніх наукових досліджень. Питання демократизації державного управління були предметом наукових досліджень з давніх часів. У працях античних мислителів Аристотеля, Цицерона, Полібія присутні ідеї про необхідність демократичного управління державою суспільства і пов'язаним з цим розподілом державних функцій між різними органами.

Про необхідність перенесення балансу влади з вищого на нижчий рівень державного управління вказували в своїх роботах Ж. Блан, М. Берджес, Ф. Ваге, Ж.М. Вільє, С. Вудард, А. Гамільтон, Дж. Джей, Х.Д. Дікерман, а також українські фахівці в галузі державного управління: Х. Приходько.

При наявності безлічі праць, присвячених окремим аспектам децентралізації державної влади, комплексних досліджень децентралізації державної влади у державі, виявлення механізму децентралізації та проблем його функціонування в Україні у вітчизняній науці поки не проводилося. Українськими та західними вченими досі не вироблено універсального підходу до визначення терміна «децентралізація державної влади», його сутності і методів реалізації.

Формулювання цілей статті. Метою наукової роботи є визначення сутності поняття децентралізація державної влади, визначення її суб'єктів, цілей, завдань та принципів реалізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. В історії будь-якої держави проявляються дві закономірні тенденції у функціонуванні та розвитку державної влади: централізація і децентралізація. Якщо перша полягає в зростаючому зосередженні владних і управлінських повноважень у вищих інститутах держави, то друга, навпаки, – в переході цих повноважень нижчестоящим в політичній системі або автономним, відносно самостійним, державним суб'єктам.

У науці поширена думка, що співвідношення рівнів централізації і децентралізації влади і управління обумовлює форми державного устрою і організації влади і управління. Такими є унітарна форма і федерація. Вони характеризують національно-територіальну організацію державної влади і управління та представляють реалізацію форм державного устрою – унітаризму та федералізму.

На думку ряду вчених, найвищого ступеня розвитку процес децентралізації отримує тільки при федеративному устрої держави. Наприклад, Д. Коптів вважає, що за своєю суттю федералізм може бути зрозумілий як вища ступінь сучасного розвитку поділу влади, освіти, кажучи «американським мовою», завдяки системі цивільних стримувань і противаг, які обмежують централізований етатизм на різних рівнях («поверхах») державного устрою – федеральному, регіональному, місцевому. На цьому рівні принцип обмеження влади шляхом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову гілки доповнюється формуванням ще одної противаги державних прерогатив у вигляді контр влади суб'єкта федерації [1].

Дане твердження видається досить спірним. Дійсно, федерація передбачає найбільш

повне і послідовне розділення функцій, предметів ведення і повноважень між федеральними органами державної влади і суб'єктами федерації. Це є наслідком специфіки федерації, в якій в якості джерела влади виступають не тільки всі громадяни держави (народ в цілому), але також населення (громадяни) його територіальні утворення (суб'єкти федерації). Однак можна навести чимало прикладів, коли складові частини унітарної демократичної держави більш автономні і незалежні, ніж суб'єкти федеративної держави.

Як відомо, останнім часом істотні відмінності між унітарними і федеративними державами, а також між федераціями і конфедераціями стираються. Так, в даний час відомі унітарні держави, в яких адміністративно-територіальні одиниці користуються не меншими правами, ніж суб'єкти федерації (Італія, Іспанія) і федеративні держави, в яких суб'єкти, практично, позбавлені самостійності, відповідної їм за статусом (Бразилія). І. Грицяк в зв'язку з цим в якості ще однієї форми територіального устрою виділив так звані регіональні держави, до яких відніс Італію, Іспанію, Шрі-Ланку і ЮАР. При цьому, як зазначає вчений, «регіональна держава не визначається конституцією, як федерація, за традицією воно вважається унітарною державою, але на ділі має деякі риси федерації. Її нерідко розглядають як перехідну форму від унітаризму до федералізму» [2, с. 8].

Крім того, з'явилися нові державні утворення, в яких форма державного устрою виходить за рамки традиційної класифікації «унітарна держава» – «федерація» – «конфедерація» (Європейський Союз, тощо) і представляють швидше проміжний варіант між федеративною державою і конфедерацією. Так, Європейський союз має Європарламент, члени якого обираються за виборчими округами, Раду міністрів, інші органи, деякі з яких можуть приймати рішення, обов'язкові для держав-членів.

Проте Україна унітарна держава. І нас цікавить більше процес децентралізації державного управління саме при унітаризмі.

На думку О.М. Бориславської, державні утворення в унітарній державі відрізняються від адміністративних одиниць в федеративній державі тим, що зазвичай мають конституцію, вищі органи влади, а, отже, і власне законодавство. Таким чином, можна зробити висновок, що основними відмінностями унітарної держави від федерації є дворівневі системи органів державної влади і законодавства.

Отже, система державної влади унітарної держави включає в себе підсистеми двох рівнів – загальнодержавних органів влади і регіональних органів державної влади. Залежно від здійснюваних функцій органи державної влади на кожному рівні в унітарних державах поділяються на законодавчі, виконавчі і судові. Предмети діяльності унітарної держави та її регіонів, як правило, встановлюються в конституціях унітарних держав. Розмежування повноважень здійснюється також законами та відповідними договорами про розмежування повноважень [3, с. 45–54].

Необхідність ієрархічного підходу при прийнятті рішень в унітарних державах обумовлена, перш за все, наявністю основної дилеми: з одного боку, необхідно діяти швидко, прийняття і виконання рішення не можна відкладати; з іншого ж – настільки ж необхідно перш, ніж приступати до дій, спробувати краще оцінити ситуацію. Саме пошук компромісу між якістю рішення і часом, що витрачається на його прийняття, призводить до необхідності введення ієрархії рівнів державної влади, на яких приймаються рішення.

В унітарних державах найбільш суттєві і «загальні» рішення приймаються на вищому рівні. Державний центр управляє процесом прийняття рішень на рівні регіонів. При цьому, як слушно зауважує Х.В. Приходько, центр повинен бути не тільки керуючим, а й дивиться вперед, програмувати. Для ефективного використання багаторівневої структури управління суттєво, щоб суб'єктам, які приймають рішення на кожному рівні, була надана певна свобода; має бути вироблено раціональний розподіл зусиль щодо прийняття рішень між різними рівнями. Тільки за цієї умови буде виправдано існування ієрархічної структури. В ефективному, раціональному використанні багаторівневої структури управління – основне призначення унітарної держави [4].

У процесі ж децентралізації державної влади ієрархія державних органів служить подобою сходинок для перенесення балансу влади на більш низький рівень з метою наближення влади до народу.

Слід відзначити, що вітчизняними та західними вченими досі не вироблено універсального підходу до визначення терміна «децентралізація». На думку нашого співвітчизника Д. Коптіва, в цілому суть децентралізації можна охарактеризувати як перерозподіл функцій і повноважень єдиної державної влади між відповідними органами державної влади, з одного боку, і органами державної

влади та органами регіонального і місцевого самоврядування – з іншого [1].

Як вказує І.Б. Заверуха, децентралізацію можна визначити як сукупність принципів і інституційних механізмів, встановлених на рівні законів (а не конституції), які передають (делегують) деякі урядові повноваження нижчестоящим органам влади, місцевим об'єднанням або децентралізованим одиницям. На його думку, «децентралізація полягає у передачі деяких повноважень уряду або органам представникам територіальних громад, які не залежать ні від уряду, ні від його органів» [3, с. 89–90]. Децентралізація здійснюється в державі, яка є унітарною.

Інакше трактує поняття «децентралізації» Л.С. Гамбурга, на думку якого «децентралізація – це передача функцій держави політичним органам, обраним на місцях. Держава повністю втрачає контроль щодо переданих функцій». На його думку, децентралізацію слід відрізняти від деконцентрації, яка означає для держави передачу певних повноважень своїм представникам на місцях. Іншими словами, мова йде не про втрату державою своїх повноважень, а про реорганізацію її внутрішнього ладу» [5].

Слід зазначити, що найбільш популярними є два інші підходи до визначення децентралізації:

1. Децентралізація – передача функцій управління від центральних органів влади місцевим органам, розширення кола повноважень нижчестоящих органів управління за рахунок вищих.

2. Децентралізація – система управління, протилежна централізації, тобто, розширення меж ведення і влади місцевих адміністративних органів і установ громадського самоврядування. Дана концепція є переважаючою. Наприклад, її прихильник Завгородній В.А. визначає децентралізацію наступним чином: «децентралізація – це передача функцій управління від центральних органів влади місцевим органам, розширення кола повноважень нижчестоящих органів управління за рахунок зниження кола повноважень вищих». Очевидно, що таке розширення кола повноважень має супроводжуватися ресурсним забезпеченням [6].

На наш погляд, обидва зазначених підходи заслуговують на увагу, проте розглядати їх слід у взаємозв'язку, так як вони доповнюють і конкретизують один одного. Сама по собі передача частини функцій від вищих органів влади нижчестоящим не відображає характеру цієї передачі і може розглядатися як розмежування повноважень. Головне при децен-

тралізації – це перенесення балансу влади на нижчий рівень здійснення з метою наближення органів влади до народу (перший підхід). При цьому децентралізація здійснюється шляхом передачі певних державних функцій, власності та коштів від вищих органів влади нижчим (другий підхід).

При розгляді питання децентралізації необхідно розглянути поняття «суб'єкт децентралізації державної влади», яке часто поєднується з поняттям «суб'єкт децентралізації публічної влади». Єдиного суб'єкта децентралізації публічної влади не існує. Передача влади відбувається до нижчих державних і інших структур публічної влади, з загальнонаціонального рівня на регіональний рівень і ще нижче. Процес децентралізації приймає різноманітні форми і охоплює різні сфери як, наприклад, політичну сферу прийняття рішення і передачу відповідальності громадянам і їх законним представникам та органам. Є децентралізація адміністративна у вигляді реформи ієрархічних відносин всередині державного апарату виконавчої вертикалі [7].

Що ж стосується децентралізації державної влади, то тут коло суб'єктів чітко окреслено. Як вже зазначалося, децентралізація державної влади – це зміщення балансу державної влади від центру до територій, а не її передача від держави іншим владним інститутам, наприклад, інституту громадянського суспільства – місцевому самоврядуванню. Місцеве самоврядування може виступати суб'єктом публічної, але не державної децентралізації. Отже, розглядаючи децентралізацію державної влади, можна говорити лише про державні органи, в унітарній державі – на двох рівнях влади: загальнодержавному і регіональному. Інакше кажучи, суб'єктами децентралізації державної влади в унітарних державах є державні органи влади та органи регіональної влади.

Якщо метою децентралізації державної влади є демократизація управління, то основні завдання – це чітке розмежування сфери діяльності, функцій і відповідальності між різними рівнями влади, а також наділення регіонів відповідною ресурсною базою (перш за все, фінансами).

З огляду на викладене, можна зробити висновок, що «Децентралізація державної влади – це здійснюваний з метою демократизації державного управління перенесення балансу влади з державного на регіональний рівень, який відбувається шляхом розосередження, наділення і передачі певних державних повноважень і

ресурсів від вищих органів державної влади органам державної влади в регіонах».

Децентралізація державної влади базується на певних принципах. На наш погляд, такими принципами є:

- 1) принцип єдності та системності;
- 2) принцип компліментарності;
- 3) принцип субсидіарності;
- 4) принцип демократизму;
- 5) принцип ресурсної забезпеченості.

Будь-яка модель демократичних перетворень не виключає реальну можливість авторитаризму або перетворення демократії в охлократію або в інструмент панування націоналістичних і регіональних олігархій, якщо держава не захищена єдиним для всіх його частин законом, що гарантує реалізацію основних принципів державного ладу і єдиної системи управління. Не випадково в розвинених країнах зі «старою» і «ною» демократією стабільність держави забезпечується наявністю єдиного стрижня державної влади.

Розподіл компетенції у державі не означає роз'єднання, роздроблення державної влади; його сенс – у структуруванні та збалансованості владних повноважень.

Децентралізація всієї системи державної влади зумовлена тим, що органи влади не діють відокремлено один від одного, а забезпечують ефективність реалізації функцій держави у взаємодії.

Принцип компліментарності передбачає установку на безперервність в структурі влади. Принцип націлює на створення умов рівномірного розподілу владних функцій в розрізі всієї вертикалі управління. Характерною ознакою рівномірного розподілу влади в структурі управління є виділення владних повноважень як зверху, так і знизу. Такий порядок реалізації влади не залишає місця для прояву нелегальних центрів управління. Дефіцит влади сприяє тому, що функцію управління соціальною системою беруть на себе дисфункціональні структури. Функціонування таких структур сприяє руйнуванню суспільства, втрати ними здатності пропорційно задовольняти основні потреби всіх його представників.

Принцип субсидіарності передбачає процедуру розподілу і перерозподілу повноважень між управлінськими рівнями державної влади. Дія принципу визначає стійку послідовність у виконанні владних повноважень управлінськими органами і порядок у розподілі відповідальності цих органів перед населенням. Здійснення повноважень на більш високому рівні управління, відповідно до цього принципу, може бути тільки за умови неможливості їх виконання на нижчому рівні. Застосування цього принципу вимагає при розподілі повноважень брати в розрахунок, перш за все, здатність органів того чи іншого рівня ефективно вирішувати в конкретно-історичних умовах завдання, що стоять перед державою.

Принцип демократизму націлює на необхідність широкої участі населення в прийнятті державних рішень. Дія принципу полягає, перш за все, у встановленні демократичного контролю громадськості за діяльністю органів державної влади. Всі державні рішення повинні прийматися від імені народу і в інтересах народу.

Принцип ресурсної забезпеченості передбачає наділення регіонів власністю, матеріальними і фінансовими ресурсами, необхідними і достатніми для ефективного здійснення державних функцій.

Висновки. Проблеми децентралізації державної влади у державі складні і різноманітні, вивчення яких дозволяє розглянути одні і ті ж питання під різними кутами зору і прийти до нових нестандартних варіантів їх вирішення. Централізація і децентралізація взаємопов'язані і доповнюють одна одну, тому проблема вибору між централізацією і децентралізацією – це вибір оптимальної організаційної структури управління, яка, крім демократизації державної влади, повинна забезпечити реалізацію мети з найменшими витратами ресурсів.

Суб'єктами децентралізації державної влади в державі є державні органи влади та регіональні органи державної влади. Місцеве самоврядування може виступати суб'єктом децентралізації публічної, але не державної влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Коптів Д. Федеративна республіка Україна. URL: <http://www.regnum.ru/news/576702.html> (дата звернення: 05.04.2021).
2. Грицьак І. Децентралізований та регіональний унітаризм як нові форми державного устрою. *Віче*. 2015. № 14. С. 5–11.
3. Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М., Захарченко Е.М., Курінний О.В., Топпервін Н. Децентралізація публічної влади: досвід Європейських країн та перспективи України. Київ, 2012. 127 с.

4. Приходько Х.В. Децентралізація публічної влади та місцеве самоврядування: концептуально-правові питання. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 71–75.

5. Гамбург Л.С. Теоретичні питання децентралізації державної влади в системі публічної влади унітарної держави. *Вісник Запорізького національного університету : Збірник наукових праць. Юридичні науки*. Запоріжжя, 2014. № 4(І). С. 134–145.

6. Завгородній В.А., Романов М.Ю. Децентралізація та федералізація: порівняльний аналіз і можливості впровадження в Україні. *Вісник Запорізького національного університету*. 2015. № 1. С. 16–23.

7. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 15.04.2021).

REFERENCES:

1. Koptiv D. Federatyvna respublika Ukrayina [The Federal Republic of Ukraine]. Retrieved from: <http://www.regnum.ru/news/576702.html> (accessed 05 April 2021).

2. Hrytsyak I. (2015) Detsentralizovanyy ta rehionalnyy unitaryzm yak novi formy derzhavnoho ustroyu [Decentralized and regional unitarism as new forms of government]. *Viche*, no. 14, pp. 5–11.

3. Boryslavska O.M., Zaverukha I.B., Shkolyk A.M. (2012) Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid ievropejs'kykh krain ta perspektyvy Ukrainy [Decentralization of public authority: experience of European countries and perspectives of Ukraine]. Kyiv.

4. Prykhodko H.V. (2014) Detsentralizatsiia publichnoyi vlady ta mistseve samovryaduvannya: kontseptualno-pravovi pytannya. [Decentralization of public power and local self-government: conceptual and legal issues] *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*, no. 4, pp. 71–75.

5. Hamburg L.S. (2014). Teoretychni pytannya detsentralizatsiyi derzhavnoyi vlady v systemi publichnoyi vlady unitarnoyi derzhavy [Theoretical issues of decentralization of state power in the system of public power of a unitary state]. *Visnyk Zaporizkoho natsionalnoho universytetu: Zbirnyk naukovykh prats. Yurydychni nauky. Zaporizhzhia*, no. 4(І), pp. 134–145.

6. Zavorodniy V.A., Romanov M.Y. (2015) Detsentralizatsiia ta federalizatsiia: porivnyalnyy analiz i mozhlyvosti vprovadzhennya v Ukraini [Decentralization and federalization: a comparative analysis and implementation opportunities in Ukraine]. *Visnyk Zaporizkoho natsionalnoho universytetu*, no. 1, pp. 16–23.

7. Kontseptsiiya reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorialnoyi orhanizatsiyi vlady v Ukraini: Skhvalena rozporядzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnya 2014 r. № 333-r [The concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine] // Official web-portal of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (accessed 15 April 2021).