



УДК 342:351

DOI 10.32782/2523-4269-2024-86-8-11

Стогова Ольга Володимирівна,кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри фундаментальної юриспруденції
та конституційного права

(Сумський державний університет, м. Суми)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7010-556X>**МОДЕЛІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

Автором виділені три основні моделі децентралізації публічної влади: з високим, середнім та низьким ступенем децентралізації. Кожній моделі надано характеристику, проаналізовані основні принципи розподілу владних повноважень за рівнями влади. Зроблено висновки, що модель з високим ступенем децентралізації співвідноситься з федеративною формою державного устрою. Друга модель із середнім ступенем децентралізації влади повторює характеристики першої з відмінністю, що мінімум законодавчої влади передається субнаціональному рівню влади. У моделі з низьким ступенем децентралізації влади центральний уряд зберігає за собою повноту влади.

Ключові слова: публічна влада, децентралізація, високий ступінь децентралізації влади, середній ступінь децентралізації влади, низький ступінь децентралізації публічної влади.

Постановка проблеми. Однією з актуальних проблем, що необхідно вирішити для успішного реформування України є децентралізація публічної влади. Основні завдання, принципи та способи реалізації визначені у концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Відповідно до мети концепції одним зі способів вирішення проблеми є розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади, а досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади визначено її завданням. Станом на 2020 рік була створена нова територіальна основа місцевого самоврядування, укрупнені райони, але залишається невирішеною проблема розподілу повноважень між рівнями влади. Відповідно потребує дослідження проблема розподілу влади між її рівнями в інших державах світу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика децентралізації публічної влади активно вивчається з середини ХХ століття, але кінець 90-х – початок 2000-х років доповнив науковий доробок аналізом вивчення особливостей децентралізації влади у пострадянських країнах. Відомими зарубіжними дослідниками децентралізації є: Г. Бребан, Ж. Ведель, Г. Холлис, К. Плоккер, Дж. Литвак, Г. Волман. Українські вчені О. Батанов, М. Баймуратов, О. Копиленко, Ю. Барабаш, Б. Бабін, А. Ткачук, В. Кравченко доклали зусиль до вивчення сутності децентралізації та її правових засад.

Цілі статті. На основі вивчення досліджень різних аспектів децентралізації, метою нашого дослідження визначено типологізацію та характеристику моделей децентралізації публічної влади, а завданнями: аналіз теоретичного доробку щодо наявних підходів до децентралізації публічної влади; порівняння практичного досвіду децентралізації публічної влади у зарубіжних країнах; визначення підходів, які можуть бути ефективно застосовані в Україні.

Виклад основного матеріалу. Аналіз теоретичного доробку та практики реалізації децентралізації публіч-

ної влади в зарубіжних країнах дозволив виділити три моделі децентралізації.

Модель з високим ступенем децентралізації публічної влади передбачає механізми з високою дифузією публічної влади між різними рівнями. Дана модель відрізняється наявністю як мінімум двох рівнів управління, центру та низки самостійних структурних одиниць держави. Головним показником, що зумовлює існування конкретної одиниці є її життєздатність та спроможність до самоврядування, тобто наявність ресурсів для виконання наданих повноважень [1, с. 63].

Модель з високим ступенем децентралізації влади розділяє законодавчу, виконавчу та іноді й судову владу між центром і складовими одиницями держави. Центр забезпечує дотримання законів у межах своїх компетенцій, а складові одиниці є самостійними у здійсненні власних повноважень, володіють повноваженнями збирати податки, витратити власні доходи та значною свободою дій у створенні владних інституцій, крім того можуть мати власні конституції, за умови їхньої відповідності національній. Модель з високим ступенем децентралізації публічної влади співвідноситься з федеративною формою державного устрою, яка реалізується у США, Канаді, Австралії, Аргентині та, з деякими варіаціями, Індії, Малайзії та Нігерії [2, с. 11]. Ефективність цієї моделі в тому, що складові одиниці мають автономію у межах закріплених за ними повноважень, а повноваження центру є значно меншими. Хоча ця модель організаційно передбачає високий ступінь децентралізації, на практиці її результати залежать від багатьох факторів, насамперед правових. Так, обсяг повноважень, наданих складовим одиницям; ступінь їх фінансової незалежності; рівень контролю центрального уряду; ступінь втручання центральної влади у справи структурної одиниці визначають реальний ступінь децентралізації влади. Політичні фактори також важливі, а саме співвідношення правлячої більшості в центрі і в структурних одиницях; політична і економічна могутність одиниць відносно центру та одна до одної також впливають на фактичний розподіл ресурсів

і повноважень. Ступінь фактичної централізації може змінюватися з часом у відповідь на зовнішній тиск або внутрішні проблеми. Судові рішення є додатковою підставою для таких змін: баланс сил у державах, які формально виглядають високо децентралізованими може змінитися з часом, оскільки повноваження різних рівнів влади поступово перерозподіляються ними.

Ефективне впровадження такої моделі потребує чіткого закріплення повноважень за кожним рівнем врядування. За загальним правилом, складові одиниці мають лише ті повноваження, які можуть бути ефективно реалізовані в межах їхніх кордонів. На цій підставі культура, охорона здоров'я, освіта, житлово-комунальне господарство, правоохоронна діяльність, регулювання місцевого підприємництва та сільське господарство відносяться до повноважень складових одиниць; оборона, міжнародні відносини, національна та міжнародна торгівля, іноземні інвестиції, отримання іноземної допомоги та імміграція, як правило, є повноваженнями центру. Але між центром і складовими одиницями держави завжди необхідна координація, яка не менш потрібна між самими одиницями [1, с. 69].

За вказаної моделі можна виділити три підходи щодо розподілу повноважень між рівнями влади. Перший підхід полягає в тому, щоб закріпити повноваження центру, залишивши решту за складовими одиницями, але необхідно визначитися, чи належать ці повноваження виключно центру, або вони є «паралельними» повноваженнями, тобто можуть здійснюватися і складовими одиницями. Другий підхід полягає у створенні двох переліків виключних повноважень, для центру та для складових одиниць відповідно. Таким чином, основні повноваження закріплюються за кожним рівнем влади і мають певний захист від посягань іншого. Третій підхід полягає у створенні трьох переліків повноважень, два з яких визначають виключні повноваження кожного рівня, а третій включає ті, які можуть здійснюватися паралельно.

При цьому, реалізація кожного підходу вимагає відповіді на два питання. Перше, який рівень влади має право на повноваження, що не перераховані в Конституції. Друге, за яким принципом має вирішуватися конфлікт щодо реалізації повноважень між двома рівнями. Зазвичай, за таких умов переважає центральний рівень влади, але протилежний принцип застосовується, наприклад, у Конституції Іраку. У децентралізованій моделі такого типу складові одиниці можуть (хоча не обов'язково) мати власні конституції. Не менш гострим є питання, за яких обставин центр може втручатися в сфері відповідальності інших рівнів влади. Такими обставинами вважаються національні чи місцеві надзвичайні ситуації або системний збій урядування в складовій одиниці, але необхідно забезпечити захист від неналежного використання центром такого права. Механізмами захисту може бути участь центрального законодавчого органу в ухваленні рішення про втручання, включаючи палату законодавчого органу, яка представляє складові одиниці; обмеження терміну, протягом якого може тривати втручання центрального уряду; чіткі критерії для здійснення втручання; повноваження судів розглядати законність рішень про втручання. Модель з високим ступенем децентралізації передбачає різні варіанти реалізації судової влади, але потребує вирішення проблема, який суд або суди мають розглядати конституційні питання.

Будь-яка система децентралізації влади вимагає поєднання місцевої автономії та національної єдності (іноді її називають сумішню «самоуправління» та «спільного правління»). Для забезпечення такого поєднання складовим одиницям можна надати право голосу в процесі прийняття рішень центральним урядом. Зазвичай це робиться через федеральну палату

двопалатного центрального законодавчого органу [3, с. 316–344]. Але тут виникає питання, чи повинні структурні одиниці бути однаково представлені, відображаючи їхню рівність чи слід коригувати репрезентацію з огляду на кількість населення, щоб отримати більший ефект демократії.

Прикладом держави із децентралізацією високого ступеня є Індійський Союз. Індія складається з 28 штатів і 7 союзних територій [4, с. 166]. Одні штати, Джамму і Кашмір, мають більшу автономію, ніж інші через історичні та політичні причини. Союзними територіями керує безпосередньо центр. В Індії запроваджені додаткові місцеві рівні влади: за межами міських районів існує дво- або трирівнева система панчатів із селом як найменшою одиницею, а в містах здійснюється муніципальне управління. Влада передається на місцевий рівень доданими розділами Конституції 1991 року, що забезпечує захист місцевого самоврядування. Індійські штати не мають власних конституцій, управляються відповідно до національної Конституції, однак мають власні законодавчі органи, уряди і установи, що надають публічні послуги. Але в Індії існують деякі незвичайні обмеження автономії штатів, зокрема, губернатор кожного штату призначається Президентом Індії і центральний уряд може втручатися у справи штату в надзвичайних ситуаціях згідно з конституційними процедурами, якими часто зловживали. Кордони індійських штатів можуть бути змінені центральним законодавчим органом після консультації з законодавчими органами відповідних штатів. Конституція Індії розподіляє владу між центром та індійськими штатами за трьома переліками законодавчих повноважень [5, с. 1593]. Два переліки визначають повноваження, які є виключними для центру і штатів відповідно. Третій список визначає одночасні повноваження, які можуть здійснюватися обома рівнями влади, хоча, якщо виникає конфлікт між національним правом і правом штату, перше матиме перевагу.

В Індії передбачені різноманітні механізми, за допомогою яких штати беруть участь у прийнятті рішень центральною владою, в тому числі: вибори членів другої палати центрального законодавчого органу Раджа Сабха нижніми палатами законодавчих зборів штату; залучення членів законодавчих зборів штатів до виборів президента та віце-президента; неформальна практика призначення членів кабінету з усіх основних регіонів Індії. Існують також деякі міжурядові органи, в які входять представники як центру, так і штатів: неформальні зустрічі міністрів та спеціально створена інституція з питань міжурядової координації, так звана Міжштатна рада. Ряд установ, а саме Генеральний ревізор, виборча комісія та планова комісія, поєднують діяльність обох рівнів урядування та створюють ефект централізації.

Основні принципи індійської федерації викладені в національній конституції, не існує окремих конституцій штатів. Конституція тлумачиться та забезпечується Верховним судом Індії, який є загальним судом останньої інстанції. Верховний суд постановив, що федералізм є частиною «базової структури» конституції, тому існують обмеження на поправки, які можна внести щодо федералізму.

Друга модель передбачає *середній ступінь децентралізації* публічної влади. Ця модель повторює характеристики першої з відмінністю, що мінімум законодавчої влади передається субнаціональному рівню влади. Натомість більшість законодавства приймається центром, але повноваження щодо виконання значної його частини або право приймати менш значні акти, конституційно передано другому рівню урядування. Прикладами реалізації такої моделі децентралізації є Федеративна Республіка Німеччина [6] та Південно-Африканська республіка [7].

Згідно з цією моделлю у державі єдина система законодавства, а кодекси законів є основним джерелом права. Субнаціональні рівні влади мають автономію у виконанні закону. Влада поділяється як за функціями, так і за предметами регулювання, горизонтально і вертикально. Модель, за якою один рівень урядування реалізує законодавство, створене іншим рівнем влади, висуває більші вимоги до співпраці між рівнями влади. Як демонструє німецький приклад, співпраця може бути вбудована в систему, забезпечивши представлення урядів складових одиниць в органі, який повинен затверджувати законодавство, яке вони мають реалізувати. У ФРН цю функцію виконує друга палата центрального законодавчого органу – Бундесрат. У цій моделі можливе багато варіацій щодо важливих деталей, спробуємо розглянути деякі.

Необхідно визначити сфери, які повинен забезпечувати кожен рівень управління; контроль і спосіб розподілу повноважень щодо виконання центрального законодавства. За цією моделлю центр має більшість законодавчих повноважень, але на підставі доцільності деякі сфери можуть врегульовуватися на субнаціональному рівні управління. Не менш важливим для даної моделі є питання про те, як мають бути розділені повноваження щодо реалізації центрального законодавства. Один з можливих підходів полягає в тому, що все центральне законодавство реалізується іншими рівнями влади, якщо інше не передбачено в Конституції. Сферами, у яких центр зберігає повноваження для адміністрування власного законодавства, є оборона та закордонні справи.

Застосування даної моделі на практиці вимагає дати відповідь на питання, чи може центр втрутитися до сфери повноважень складових одиниць. Ця модель передбачає, що субнаціональні рівні влади мають автономію щодо застосування законодавства та несуть відповідальність за неякісну роботу перед власним населенням. Тим не менш, одна з проблем цієї моделі полягає в тому, як досягти балансу між ефективністю централізованого прийняття рішень і співпрацею органів урядування над законодавством, яке приймається центром, але адмініструється регіонами. Питання ускладнюється тим, що в центрі та принаймні в деяких складових одиницях будуть різні правлячі більшості, що додасть політичних розбіжностей до тих, що існують між рівнями влади. Неможливість вирішити певні проблеми в Бундесраті у Німеччині призвела до значних змін у структурі федерації, обмежила коло питань, щодо яких регіональні уряди в Бундесраті мають право вето, але це було зроблено в обмін на надання ширшого кола законодавчих повноважень самим регіонам.

У кожній децентралізованій системі управління має зберігатися баланс між повноваженнями субнаціональних рівнів влади та центром. Залучення структурних одиниць до прийняття рішень є корисним з погляду забезпечення як місцевої автономії, так і загальнонаціональної єдності.

Південно-Африканська республіка складається з дев'яти провінцій, конституція також визнає місцевий рівень влади. Південноафриканські провінції мають як законодавчу, так і виконавчу владу, проте законодавчі повноваження дуже обмежені і на практиці зводяться до виконання центрального законодавства. Кожна провінція має власний однопалатний парламент та орган виконавчої влади. У країні функціонує єдина державна служба і судової система. Провінції мають деякі податкові повноваження, але 95% податків у Південній Африці збирає центр, який розподіляє доходи між провінціями. Центр має широкі повноваження щодо втручання у справи інших рівнів влади. Домінування однієї партії, Африканського національного конгресу, також означає, що на практиці, прем'єр-міністри про-

вінцій, контрольованих АНК, призначаються централізовано [7].

Влада в ПАР розподілена між рівнями влади за двома списками. Четвертий розділ Конституції перераховує одночасні повноваження, які здійснюються центром та іншими рівнями влади, хоча у випадку конфлікту переважає центральна влада. П'ятий розділ Конституції перераховує повноваження, які є виключними для субнаціонального рівня влади. Ці повноваження обмежені, включають «місцеве планування» та «питання місцевої культури».

Центральний законодавчий орган ПАР є двопалатним. Друга палата, Рада провінцій, складається з делегацій законодавчих зборів провінцій, приймає законодавство, що стосується провінцій. Конституція Південної Африки передбачає «кооперативне урядування» і встановлює його принципи. На практиці взаємодія між різними рівнями влади будується зверху, частково через домінування АНК, а частково через слабку спроможність до управління на субнаціональному рівні. Структура децентралізованого урядування в Південній Африці викладена в національній конституції. Провінції мають право на власну конституцію, яка повинна відповідати приписам національної, але тільки одна провінція реалізувала це право. Конституція тлумачиться і застосовується судами, а положення конституції, що стосуються провінцій, можуть бути змінені 2/3 голосів Національних зборів і за підтримки шести провінційних делегацій у Національній раді провінцій.

Модель з низьким ступенем децентралізації влади передбачає найменший ступінь децентралізації, принаймні у зовнішній формі, центральний уряд зберігає за собою повноту влади, але частково делегує її субнаціональним одиницям. Делеговані повноваження можуть бути законодавчими, адміністративними або поєднувати їх. Право створювати регіони та делегувати їм певні повноваження впливає із національної конституції, яка також забезпечує правила децентралізованого урядування, щоб певною мірою захистити регіональну автономію. За цією моделлю передбачений посилений контроль центральної влади за органами субнаціонального рівня влади, центр також зберігає контроль за виконанням делегованих повноважень. Субнаціональні органи урядування підзвітні як центральній владі, так і народу. Республіка Македонія є прикладом децентралізованої моделі такого типу [8, с. 32]. Як і в двох інших моделях децентралізації влади, тут можливо багато варіацій. Ключові питання, що потрібно врегулювати для успішної реалізації даної моделі: які повноваження мають бути надані структурним одиницям і відповідальність за які сфери покладається на них. У цій моделі адміністративні функції виконуються субнаціональним рівнем від імені центрального уряду. На цей рівень покладаються делеговані повноваження з обмеженнями, встановленими центральним законодавчим органом. Оскільки ця модель передбачає, що повноваження складових одиниць делегуються центром, останній відносно легко втручається в їхні справи, тому бажано визначити механізми обмеження непотрібного втручання та забезпечення відповідальності за нього. У моделях 1 і 2 значна увага приділяється тому, як можна посилити єдність держави, збалансувавши повноваження рівнів влади. У цій моделі проблема інша, повноваження центру є значно більшими і потрібні механізми захисту автономії регіонів. Частково рішення може полягати у внутрішній динаміці держави: наприклад, децентралізація може бути захищена потенціалом загрози відокремлення одиниць. Якщо подібних політичних факторів, які б підтримували децентралізацію, немає, то автономія субнаціонального рівня влади має бути захищена конституцією.

Прикладом держави з низьким ступенем децентралізації влади є Македонія. У країні існує центральний рівень управління та 85 муніципалітетів, які поділені на райони. Конституція гарантує право на місцеве самоврядування та надає муніципалітетам самостійність у здійсненні власних повноважень. Муніципалітети мають як законодавчі, так і виконавчі повноваження, включаючи деякі повноваження щодо збору податків. Муніципалітети складаються з мера та муніципальної ради, підлягають нагляду центральних органів влади. Особливістю реалізації даної моделі є те, що деякі рішення потребують схвалення національних меншин, зокрема, закони, що регулюють місцеве самоврядування, мають бути прийняті 2/3 голосів центрального законодавчого органу, що включають більшість голосів представників меншин Македонії. Члени Конституційного суду обираються шляхом голосування, яке передбачає підтримку більшістю голосів меншин. Конститу-

ція гарантує право на місцеве самоврядування, але не передбачає правових основ для нього. Правові основи децентралізації забезпечуються національним законом, прийнятим 2/3 голосів у парламенті. Конституційний суд вирішує питання щодо співвідношення компетенції центру та місцевого самоврядування.

Висновки. Визначено три моделі децентралізації публічної влади. Зроблено висновок, що моделі з високим та середнім рівнем децентралізації успішно реалізуються за федеративної форми державного устрою, для унітарних країн більш притаманна модель із низьким ступенем децентралізації, що не заперечує можливості ефективного запровадження в Україні окремих механізмів моделі з середнім ступенем децентралізації. Запропоновано сформувати три переліки повноважень, два з яких визначатимуть виключні повноваження кожного рівня урядування, а третій включатиме ті, що можуть здійснюватися паралельно.

References

1. Litvack, J., & Seddon, J. (1999). *Decentralization Briefing Notes: World Bank Institute Working Papers*. Retrieved from: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/873631468739470623/pdf/multi-page.pdf> [in English].
2. Freille, S., Haque, M.E., & Keller, R. (2007). *Federalism, Decentralization and Corruption*. Retrieved from: <http://ssrn.com/abstract=951110> [in English].
3. Dinan, J. (2006). United States of America. In K. L. Roy, Ch. Saunders, & J. Kincaid (Eds.), *Legislative, executive, and judicial governance in federal countries*. McGill–Queen's University Press. pp. 316–344. <https://doi.org/10.1515/9780773560147> [in English].
4. Rajeev, Dh., & Rekha, S. (2006). Republic of India. In K. L. Roy, Ch. Saunders, & J. Kincaid (Eds.), *Legislative, executive, and judicial governance in federal countries*. McGill–Queen's University Press. pp. 165–198. <https://doi.org/10.1515/9780773560147-008>.
5. Sunita, P., & Barry, W. (1997). A Comparative Theory of Federalism: India. *Virginia Law Review*, 83(7) [in English].
6. Oeter, S. (2006). Federal Republic of Germany. In K. L. Roy, Ch. Saunders, & J. Kincaid (Eds.), *Legislative, executive, and judicial governance in federal countries*. McGill–Queen's University Press. pp. 135–165. <https://doi.org/10.1515/9780773560147> [in English].
7. Murray, C. (2006). Republic of South Africa. In K. L. Roy, Ch. Saunders, & J. Kincaid (Eds.), *Legislative, executive, and judicial governance in federal countries*. McGill–Queen's University Press. pp. 258–289. <https://doi.org/10.1515/9780773560147> [in English].
8. Lyon, A. (2011). Municipal Decentralisation in the Republic of Macedonia: Preserving a MultiEthnic State? *Federal Governance*, 8(3) [in English].

Stohova Olha,

Candidate of Political Sciences, Associate Professor,
Senior Lecturer at the Department of Fundamental Jurisprudence
and Constitutional Law

(Sumy State University, Sumy)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7010-556X>

MODELS OF PUBLIC AUTHORITY DECENTRALIZATION

The article examines the problem of decentralization of public power. The author singles out three main models: with a high, medium and low degree of decentralization. Each model is characterized, the main principles of the distribution of power by levels of government are analyzed. It was concluded that the model with a high degree of decentralization correlates with the federal form of the state system, organizationally assumes a high degree of decentralization, but in practice its results depend on many factors. The scope of powers granted to constituent units; the degree of their fiscal independence; level of central government control; the degree of intervention of the central government in the affairs of the territorial unit determines the real degree of decentralization of power. The second model assumes an average degree of decentralization of public power and repeats the characteristics of the first with the difference that a minimum of legislative power is transferred to the subnational level of power. The state has a single system of legislation, and the codes of laws are the main source of law. Sub-national levels of government have autonomy in administration or law enforcement, the central government retains full power; but partially delegates it to sub-national units. A model with a low degree of decentralization of power involves the least degree of decentralization, the central government retains full power, but partially delegates it to subnational units. Delegated powers can be legislative, administrative or a combination of them. It is relatively easy for the center to interfere in the affairs of structural units, so it is necessary to define mechanisms to limit unnecessary interference and ensure responsibility for it.

Key words: public power, decentralization, high degree of decentralization of power, medium degree of decentralization of power, low degree of decentralization of public power.

Надіслано до редколегії 14.02.2024