

УДК 342.533:352.07

Маслов Юрій

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ЯК ВИМОГА ТА ПРИНЦИП
ПОБУДОВИ ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ ВЛАДИ В
СУЧАСНИХ ДЕМОКРАТИЧНИХ КРАЇНАХ**

Стаття присвячена аналізу теоретичних основ децентралізації влади як провідного принципу побудови дієвої системи влади в демократичних державах європейського зразку. Досліджується зміст горизонтальної та вертикальної децентралізації, а також три аспекти її застосування: географічний, політичний та управлінський. Наголошується на доцільності поєднання зусиль владних інститутів та суспільства щодо паралельного впровадження децентралізаційних процесів за всіма її аспектами.

Ключові слова: система влади, розподіл влад, децентралізація, місцеве самоврядування, державна влада.

Маслов Юрій

**ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ВЛАСТИ КАК УСЛОВИЕ И
ПРИНЦИП ПОСТРОЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОЙ СИСТЕМЫ
ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННЫХ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ
ГОСУДАРСТВАХ**

Статья посвящена анализу теоретических основ децентрализации власти как ведущего принципа построения эффективной системы власти в демократических государствах европейского образца. Исследуется содержание вертикальной и горизонтальной децентрализации власти, а также три аспекта ее реализации: географический, политический и управленческий. Подчеркивается целесообразность объединения усилий институтов власти и общества на пути внедрения децентрализационных процессов по всем указанным аспектам и уровням.

Ключевые слова: система власти, разделение властей, децентрализация, местное самоуправление, государственная власть.

**DECENTRALIZATION OF POWER AS THE CONDITIONS
AND PRINCIPLES OF EFFECTIVE POWER SYSTEM
CONSTRUCTION IN A MODERN DEMOCRATIC STATE**

This article analyzes the theoretical foundations of the decentralization of power as the guiding principle of building an effective system of power in democratic states of the European sample. We study the content of the vertical and horizontal decentralization of power, as well as the three aspects of its implementation: the geographical, political and administrative. Emphasizes the desirability of combining the efforts of institutions of government and society to the introduction of decentralization processes in all these aspects and levels.

Keywords: system of government, separation of powers, decentralization, local government, state power.

Постановка проблеми. Всі демократичні країни світу будують механізм здійснення політичного управління на засадах розподілу влад як по горизонталі, так і по вертикалі. Однак, принцип розподілу влад, навіть у поєднанні з системою стримувань та противаг не здатен відповісти на всі питання робочого характеру щодо деталей впровадження його на практиці. Принцип розподілу влад є «рамковим» принципом, основою основ для побудови дієвої системи влади демократичного зразка, а тому для налагодження роботи даного механізму та формування функціональної моделі політичного механізму кожної конкретної країни необхідно розробити відповідне науково-методологічне підґрунтя, де виписані б були «вторинні» правила гри всередині політичної системи. Одним з таких принципів є децентралізація влади, що визнається і на теоретичному рівні, і знайшло своє впровадження й у нормативно-правових актах, а отже, отримало статус обов'язкового для виконання.

Аналіз останніх досліджень. Питання розподілу влад та децентралізації влади в сучасних демократичних державах досліджували такі автори, як Л. Дунаєва, В. Кравченко, С. Луньков, К. Линьов, Р. Мінченко, Г. Музиченко, Ю. Наврузов, С. Наумкіна, Н. Нижник, Т. Татаренко, В. Токовенко та інші.

Раніше не досліджені аспекти проблеми. Віддаючи належне всім авторам, необхідно визнати гостру потребу з боку сучасної української теорії та практики щодо узгодження теоретичних

розробок децентралізації влади як принципу побудови дієвої системи влади демократичної держави європейського зразка.

Мета даної статті полягає у визначенні основних теоретичних засад децентралізації влади як принципу побудови сучасної системи влади шляхом виявлення суті децентралізації та аналізу чинного європейського законодавства щодо впровадження децентралізації влади в країнах ЄС.

Викладення основного матеріалу. Європейський досвід свідчить про те, що принцип децентралізації влади впроваджений в усіх демократичних державах світу і в політичній практиці, і в законодавчих актах.

Термін «децентралізація» є терміном управлінських наук, перш за все теорії організації й менеджменту. «Децентралізація являє собою найскладніший з параметрів, що визначають структуру організації. Централізація та децентралізація визначають ступень, в якому процес ухвалення рішень зосереджується в одному місці організації (фактично в руках одної особи чи органу), структура є централізованою; в той мірі, в якій влада розосереджується серед багатьох людей чи органів, структура є децентралізованою» [4, 99].

Виникає питання, чому державі потрібно звертатися до децентралізації? Відповідь дуже проста: тому що всі рішення не можуть бути народжені в одному центрі, в одній голові. Іноді необхідна інформація не доходить до центру, а за умов централізації виникає ситуація, коли люди з необхідними знаннями передають ухвалення рішень вищим керівникам, які не знають конкретного щоденного стану справ. Й останній пункт на користь децентралізації. Він полягає в тому, що вона є хорошим мотиватором. Організація може приваблювати й утримувати в своїх лавах творчих, кваліфікованих людей тільки за умови, що вона надає їм право ухвалювати рішення.

Окрім цього, передача влади органам нижчої ланки сприяє тренуванню її керівників в мистецтві ухвалення рішень, і, коли ці люди піднімаються вгору по управлінській піраміді, вони виявляються готовими до ухвалення самих складних управлінських рішень, з якими має діло вище керівництво.

Розрізнення централізації й децентралізації має свої межі, оскільки протилежність цих категорій відносна, а кордони між ними рухомі. В гносеологічному аспекті централізація є визначальною щодо децентралізації. Остання виступає стосовно

першої як зумовлена нею категорія. «Можна уявити континуум можливих станів організації, на одному кінці якого стоїть слово «централізація», а на другому - «децентралізація, тоді реальні організації попадають в одну з крапок між цими полюсами» [4, 101].

Термін «децентралізація» можна вживати в двох фундаментально різних змістах:

1. Вертикальна децентралізація, за якої розосередження формальної влади відбувається впродовж вертикалі ієрархічної структури.

2. Горизонтальна децентралізація, що означає передачу права контролювати ухвалення рішень іншим особам чи органам в межах одного рівня управління.

При вертикальній децентралізації право ухвалювати рішення делегується на нижчі рівні управління. При такому делегуванні відповідні керівники отримують формальну владу робити вибір й санкціонувати його, в протилежність тому, що право рекомендацій й виконання дають тільки неформальну владу. При вертикальній децентралізації, як правило, виникають такі два питання:

1. Які рішення можуть бути делеговані із стратегічного апексу в середню лінію?

2. Як далеко від стратегічного апексу вони можуть бути делеговані?

При вертикальній децентралізації ці два питання виявляються тісно взаємопов'язаними. Загальне правило складається в тому, що право ухвалення рішень повинно знаходитись на тому рівні, де найкраще може акумулюватися необхідна інформація. При горизонтальній децентралізації виникає одне дуже складне питання - кого залучати до процесу ухвалення рішень, кому надавати таке право, оскільки їх коло дуже обмежене. До того ж завжди необхідно пам'ятати, що форма обмеженої горизонтальної децентралізації фактично служить централізації влади в вертикальному вимірі, оскільки вона зменшує владу лінійних управлінців нижчих рівнів по відношенню до управлінців вищих рівнів.

Крім цього розрізняють також 3 аспекти децентралізації:

- географічний;
- політичний;
- управлінський.

Географічний аспект пов'язаний, перш за все, з територіальним розташуванням того чи іншого рівня влади. Політична децентралізація найтісніше пов'язана з теорією розподілу влад та з'ясуванням того, яка з цих влад провідна. Це ж стосується проблем політичного лідерства, особливостей проведення передвиборчих кампаній. Управлінський аспект децентралізації пов'язаний з проблемами розподілу повноважень та з'ясуванням процедур контролю за процесами виконання цих повноважень [Див.: Stiv, 128-151]. Так, стосовно управління державними справами децентралізацію державної влади можна розглядати як політичну децентралізацію, а децентралізацію державного управління як управлінську децентралізацію.

Як зазначалося, вертикальна децентралізація державної влади передбачає перерозподіл компетенції між державою і регіонами. Цей процес передачі повноважень здійснюється на основі делегування. Виникає питання, що таке «делегування» і які наслідки.

Делеговані функції, повноваження - це функції, повноваження (права і обов'язки), що їх набуває певний суб'єкт (орган чи посадова особа) шляхом передачі йому для виконання від іншого суб'єкта за власним рішенням останнього або на підставі норми закону.

Необхідність розмежування процесів децентралізації державної влади і державного управління виникає завдяки тому, що провідними вченими доведено, що вагомим важелем підвищення ефективності державного управління є відокремлення його від політики, а це можливо зробити тільки через розмежування цих процесів [5, 78].

Державне управління - це діяльність спеціально утворених органів, державно-службових посад, що складають систему органів виконавчої влади. Особливою якістю державного управління є те, що органи, які його здійснюють, створюються у передбаченому Конституцією порядку виключно для реалізації виконавчої (адміністративної) влади. Це важливо підкреслити тому, що «...для органів державної влади, судових, прокурорських установ управлінсько-організаційна діяльність теж потрібна, однак вона має другорядний характер стосовно їхньої основної функції, якою є законодавчо-владна, судова, прокурорська тощо. А наявність організаційно-управлінського елемента в діяльності об'єднань

громадян, партій, установ, підприємств, об'єктів приватного сектора настільки необхідна, настільки ж другорядна. Це є внутрішньо-організаційне управління (форма самоуправління), яке також може регулюватися нормами адміністративного права» [Див.: 1, 29].

Професійне відокремлення функцій ухвалення рішень від виконання його дозволяє розрізнити владу й управління, а процеси децентралізації будуть відрізнятися тим, що децентралізація влади - це делегування права приймати рішення, а децентралізація державного управління - це делегування повноважень здійснювати цю владу самостійно. Таким чином децентралізація влади є процес невід'ємний від політичного управління, здійснення якого має першочергове значення. Від нього залежить децентралізація всього політичного управління в країні.

Класичною формою горизонтальної децентралізації влади вважається концепція розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу й судову, автором якої вважається Ш.-Л. Монтеск'є. Слід пам'ятати, що цей розподіл відбувається в межах однієї єдиної влади й великим надбанням цієї концепції є, безумовно, система стримувань та противаг, завдяки якій ні одна з гілок влади не зможе переважати над іншою. Вертикальна децентралізація влади передбачає делегування повноважень ухвалювати рішення органам місцевого самоврядування. Цей процес має спиратися на розвинутий інститут місцевого самоврядування [5, 80].

Співвідношення централізації і децентралізації у сфері політичного управління - складний специфічний багатofакторний об'єкт, що вимагає всебічного міждисциплінарного співробітництва при його вивченні, зламу старих ідеологізованих стереотипів, утвердження сучасних інтерпретацій.

Ці категорії можуть розглядатися на різних рівнях і в різних аспектах, залежно від чого вони мають різний зміст. Але еволюція форм системи управління трудовою діяльністю, починаючи від зрілого первісного суспільства, являла собою маятникові коливання від яскраво вираженого периферійного (на основі одноланкової форми) до яскраво вираженого централізованого (на основі чотириланкової форми) з центром рівноваги на рівні дволанкової форми феодального типу. Основною рушійною силою коливання цього маятника є намагання людей максимально задовольнити свої різнобічні потреби. Зростання периферізації, як правило, завжди

пов'язане з розширенням різних свобод і демократизацією суспільства, з наближенням безпосереднього виробника благ до засобів виробництва і адекватної оплати праці. Централізація ж управління, навпаки, супроводжувалась ущемленням різних свобод, насиллям над виробниками благ, віддаленням їх від засобів виробництва та неадекватною винагородою за працю. Піднімаючись на більш високий ступінь цивілізованості, людство все більш набувало досвіду і все краще вміло поєднувати централізоване управління з периферійним, а отже, й використовувати його позитивні ефекти.

Децентралізація - це характерне для сфери управління явище, зумовлене об'єктивними і суб'єктивними факторами. Нині її необхідність стала актуальною з ряду причин, насамперед через розподіл функцій між центральними інстанціями і місцевим управлінням, між урядом та міністерствами, територіальні межі децентралізації та деконцентрації виконавчої влади. Децентралізація може діставати вияв як певна протилежна сторона централізації, тому її можна визначити як своєрідний засіб відображення централізації.

Доводиться констатувати, що процес децентралізації управління розпочався стихійно. А взаємовідносини між центральними органами управління та регіонами свідчать, що в ній існує гостра потреба. Досвід показує, що з рухом до індивідуальної свободи, особистої відповідальності і підприємливості як нових цінностей для громадян вектор управлінського впливу переміщується в регіони, де закладається ґрунт для ефективного рішення державних і локальних проблем. Саме там виникає можливість зміцнення реальних зв'язків з народом.

Під час дискусії про державний механізм одним з основних предметів полеміки є питання про співвідношення функцій центральних органів управління, об'єднань і підприємств та регіонів. Є прихильники як централізації, так і децентралізації управління, хоча всі схиляються до того, що між зміцненням централізації і розширенням децентралізації, що особливо проявляється при самотійності органів управління та підприємств, а також регіонів, не існує непереборної протилежності, що це дві сторони одного процесу, які можуть і повинні розвиватися одночасно. Однак, не достатньо визнати цю істину в цілому. Треба не забувати, по-перше, якій стороні (централізації або

децентралізації) управління віддається пріоритет в цій діалектичній взаємодії протилежностей, і, по-друге, яким є конкретний механізм такої взаємодії.

При цьому слід підкреслити, що визначення основних функцій будь-якого органу повинно передувати визначенню його компетенції, хоча в реальному житті цього принципу нерідко не дотримуються. Утім це не повноваження, навіть не функція, а мета, тобто кінцевий результат їх діяльності, на досягнення якого повинні бути, власне, спрямовані всі повноваження, якими наділені органи місцевого самоврядування. Це впливає з того, що забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідних територій охоплює широкий спектр економічних, соціальних, екологічних та інших питань не лише місцевого, а й загальнодержавного значення. Тому у розв'язанні цього завдання покликані брати участь у межах своєї компетенції не лише органи місцевого самоврядування, а й органи влади різних ланок, але за дотриманням однієї умови - повинні бути чітко визначені основні функції державних органів і органів місцевого самоврядування для того, щоб уявити собі, які з них є їх власними функціями, а які делегованими.

Допоміжні функції мають іншу рису: вони застосовуються в усіх адміністративних службах. Це функції «спільні» або «горизонтальні». Вони мають відношення, переважно, до службового персоналу, бюджету та бухгалтерському обліку.

Окремі службовці та окремі адміністративні осередки здійснюють завдання і дуже тісно пов'язані із застосуванням влади. Ці функції, передусім пов'язані з концептуальною роботою, дістали назву командних, або штабних, функцій. Це такі, як дослідження, прогнози і програми, організація служб, контроль та зв'язки з громадськістю.

Висновки. Отже, децентралізація влади є основним, базовим принципом побудови взаємин в системі влади в державі, а саме між центральною владою та самоврядуванням.

Децентралізація влади може відбуватися за двома напрямками: вертикальним та горизонтальним. При вертикальній децентралізації право ухвалення рішень повинно знаходитись на тому рівні, де найкраще може акумулюватися необхідна інформація. При горизонтальній децентралізації виникає питання кому надавати право щодо ухвалення політичних рішень.

Децентралізація може розглядатися в 3 аспектах: географічному, політичному та управлінському, які є дуже пов'язаними та від їх взаємодії залежить якість всієї системи влади в державі.

Література

1. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне. [пер. з франц. В. Шовкуна].- К. : Основи, 1993. – 257 с.

2. Дунаєва Л.М. Влада і самоврядування: еволюція діалогу: монографія / Л.М.Дунаєва / Одеський нац. університет ім. І. І. Мечникова. – О. : Поліграф, 2009. – 356 с.

3. Європейська Хартія про місцеве самоврядування від 15 жовтня 1985 року: місцеве та регіональне самоврядування в Україні. – К.: Фонд сприяння становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні, 1994. – 34 с.

4. Коваленко Н.П. Введение в теорию организаций / М.П. Коваленко. – О.: Астропринт, 1997. – 247 с.

5. Музиченко Г.В. Політичне управління сучасним суспільством: зміст та принципи здійснення / Г.В. Музиченко // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К.; Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2009. – Вип. 15. – С. 74-84.

5. Stive Leach. The Changing Organization and Management of Local Government / Stive Leach, John Stewart, Kieron Walsh. - Macmillan, 1994.

Рецензент: Музиченко Г.В., д.політ.н., професор кафедри політичних наук ДЗ «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського»

21.11.2014

УДК 339.924

Музиченко Ганна

ГЛОБАЛІЗАЦІЙНІ ВИКЛИКИ ДЛЯ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ: ПОЛІТИКО-ФІЛОСОФСЬКИЙ АСПЕКТ

Досліджуються політико-філософські аспекти глобалізаційних змін місця та ролі держави в умовах зростаючого глобалізаційного