

Список використаних джерел:

1. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>
2. Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2004-%D0%BF>
3. Угода про асоціацію між Україною та Європейським союзом [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246581344
4. Порядок денний асоціації між Україною та ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248012532
5. Global Indicators of Regulatory Governance / World Bank Group [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rulemaking.worldbank.org/>
6. Державна регуляторна служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.drs.gov.ua/>
7. «Think Small First» – A «Small Business Act» for Europe : Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/txt/html/?uri=celex:52008dc0394&from=en>
8. Better regulation toolbox [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_en
9. Minimizing regulatory burden for SMEs. Adapting EU regulation to the needs of micro-enterprises : Report from the Commission to the Council and the European Parliament [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/txt/?uri=celex:52011dc0803>
10. Цена госрегулирования: что такое М-тест [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://forbes.net.ua/opinions/1410097-cena-gosregulirovaniya-cto-takoe-m-test>

** Ляпін Дмитро Вадимович – кандидат технічних наук, заслужений економіст України, старший науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень.*

Стаття надійшла до редакції 15 жовтня 2017 р.

УДК 35.072.1

Катерина Мануїлова *

ОЗНАКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ПРОБЛЕМА ВИБОРУ

У статті визначені позитивні та негативні наслідки централізації та децентралізації публічної влади. Підкреслено, що низький рівень децентралізації влади (тобто надмірна централізація) призводить до встановлення недемократичного або авторитарного режиму в державі; як наслідок, погіршується управління державою, зростає корупція та збільшуються ризики конфліктів у державі. Акцентовано увагу на тому, що успішний розвиток демократичної та децентралізованої держави неможливий без централізованого управління певними сферами життєдіяльності держави, зокрема: керування армією, поліцією та стратегічно важливими об'єктами; розробка внутрішньо- та зовнішньополітичного курсу держави; управління під час пожеж, стихійних лих, повнів, війн, криз, форс-мажорних обставин та інше.

Ключові слова: децентралізація, публічна влада, централізація.

Мануїлова Е. В. Признаки децентрализации и централизации публичной власти: проблема выбора.

В статье определены положительные и отрицательные последствия централизации и децентрализации публичной власти. Подчеркнуто, что низкий уровень децентрализации

власти (то есть чрезмерная централизация) приводит к установлению недемократического или авторитарного режима в государстве; как следствие, ухудшается управления государством, растет коррупция и увеличиваются риски конфликтов в государстве. Акцентировано внимание на том, что развитие демократического и децентрализованного государства невозможно без централизованного управления определенных сфер жизнедеятельности государства, в частности: управление армией, полицией и стратегически важными объектами; разработка внутри- и внешнеполитического курса государства; управление во время пожаров, стихийных бедствий, наводнений, войн, кризисов, форс-мажорных обстоятельств и прочее.

Ключевые слова: децентрализация, публичная власть, централизация.

Manuilova E. V. Signs of decentralization and centralization of public authority: the problem of choice.

The article identifies the positive and negative consequences of centralization and decentralization of public authorities. It is emphasized that the low level of decentralization of authority (that is, excessive centralization) leads to the establishment of a non-democratic or authoritarian regime in the state; as a result, governance is deteriorating, corruption is increasing and the risks of conflicts in the state are increasing. It is stressed that the development of a democratic and decentralized state is impossible without centralized management of the following spheres of the state's life, in particular: the management of the army; the police and strategically important objects; development of the domestic and foreign policy course of the state; as well as during fires, natural disasters, recovered, wars, crises, force majeure and so on.

Keywords: decentralization, public authority, centralization.

Актуальність дослідження обумовлена кризовими явищами в нашій державі, а також запровадженням широкомасштабних реформ з децентралізації влади України. Головними цілями перетворень є утвердження демократичної, правової, соціальної держави, покращення добробуту населення, удосконалення публічної влади, зміцнення авторитету держави на міжнародній арені. Половина успіху реформи залежить від ступеня їх підтримки українським суспільством. Тому врахування різних думок щодо децентралізації та централізації публічної влади дозволить визначити пріоритетні напрямки удосконалення реформи з децентралізації публічної влади України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проголошення реформи з децентралізації публічної влади сприяло зростанню досліджень, в яких вітчизняні науковці розглянули переваги, недоліки та перспективи децентралізації публічної влади України. Так, державознавець Т. В. Забейворота, наголосив на тому, що децентралізація влади являється способом імплементації принципів належного врядування (*good governance*). Вітчизняні науковці Н. Агафонова, М. Баймуратов, Б. Бабін, Н. Береза, А. Берендєєва, В. Бойко, І. Ворошилова, П. Ворона, Ю. Данилюк, Т. Драгохруст, В. Карий, В. Кравченко, М. Кравчук, В. Куренной, Я. Лазур, В. Микитенко, П. Надолішний, М. Савчин, С. Скіць, О. Слобожан, Х. Приходько, А. Селіванов, І. Сліденко, П. Трачук, О. Росоляк, Я. Фенич, В. Хижняк, Т. Цимбалістий та інші дослідили поточні підсумки, успіхи та прорахунки реформи децентралізації влади в Україні.

Вітчизняний державознавець В. Козак визначив децентралізаційні процеси в сучасному світі. Російський дослідник С. Турусін проаналізував роль процесів централізації – децентралізації розвитку владних відносин.

Попри достатньо значну кількість наукових розвідок, подальшого аналізу потребує з'ясування впливу централізації та децентралізації влади на розвиток держави.

Метою статті є визначення позитивних і негативних наслідків централізації та децентралізації публічної влади для подальшої розбудови сильної демократичної української держави.

Виклад основного матеріалу. Реформування вітчизняної моделі публічної влади в сучасній Україні відбувається в умовах розгортання численних дискусій між прихильниками централізації та децентралізації влади. Спори стосовно подальшого реформування органів

публічної влади тривають у засобах масової інформації, на політичній арені, в управлінських колах. Втім, таке становище притаманно не лише Україні. Історичний досвід свідчить, що боротьба двох протилежних тенденцій централізації та децентралізації при здійсненні публічної влади на місцях є цілком природним явищем, з яким постійно стикаються різні країни світу, оскільки держава за своєю природою прагне до централізації для забезпечення загальнодержавних інтересів, а територіальні громади, у свою чергу, прагнуть до самоврядування та самостійного вирішення питань місцевого значення [1, с. 224].

Тому, на нашу думку, концепт децентралізація слід розглядати у сукупності з таким поняттям як централізація. Вони позначають два різноспрямовані процеси [2, с. 359]. Втім, при розгляді означених понять слід звернути увагу на наступні основні чинники, що їх обумовлюють. Зокрема, обидва поняття безпосередньо пов'язані: з територією держави; чисельністю населення; формою державного устрою та правління; політичним режимом; сферою діяльності (адміністративно-політичною, економічною, соціально-культурною); чинним законодавством; державно-правовими традиціями; особою голови держави (авторитетом найвищого органу державної влади) [3, с. 9].

До ознак централізованої влади зазвичай відносять: зосередження управління державою в одних руках; належність значної кількості функцій, прав і повноважень центральним владним структурам (органам, установам тощо); збільшення кількості рівнів в управлінській ієрархії; обмеження участі органів управління нижчих рівнів у прийнятті рішень; замкненість системи управління, коли вона будується з єдиного центру в напрямі «зверху вниз» із дотриманням суворих принципів єдності та чіткості розпорядку [4, с. 176]; переважання вертикального зв'язку відповідно до принципів адміністрування та субординації на засадах підвідомчості та підпорядкованості [5, с. 136].

Централізація влади має як позитивні, так і негативні наслідки для подальшого розвитку держави.

До позитивних наслідків централізації влади слід віднести, по-перше, те, що централізованій владі належить ключова роль у питаннях: сумісного забезпечення суспільством та державою загальнонародних інтересів; правові і неправові форми функціонування, в яких виражається та здійснюється загальна воля щодо забезпечення прав народу на безпеку, соціальний добробут і поступальний розвиток [5, с. 136–137].

По-друге, централізація влади служить потужним знаряддям об'єднання. Без неї неможливо обійтися там, де потрібно сильніше прикріпити області до центру або діяти проти могутнього класу, ворожого до державного ладу. Історично централізація в європейських державах виникла як результат боротьби королів із феодалним ладом [6, с. 128].

По-третє, централізація влади необхідна для питань, які вимагають значних ресурсних і фінансових капіталовкладень; а також для вирішення проблем, що вимагають мінімізацію термінів між прийняттям управлінського рішення та його реалізацією [3, с. 15].

По-четверте, завдяки централізації публічної влади в державі функціонує сильний державний центр, який слідкує за порядком, верховенством права у державі та за збереженням її суверенітету.

У той же час функціонування централізованої публічної влади має низку негативних наслідків, які заважають прогресивному розвитку держави.

По-перше, централізація є небезпечною для демократичних держав, адже засади централізму не допускають здійснення публічно-владних повноважень незалежними суб'єктами, що існують в межах держави. За таких умов діяльність усіх служб суспільства залежить винятково від волі держави, а всі суспільні організації в державі підпорядковані їй [7, с. 127].

По-друге, надмірна централізація не може бути ефективною та дієвою через об'єктивну неспроможність врахування центром всіх аспектів життєдіяльності населення та інтересів периферій. Певною мірою цьому сприяє також відсутність розуміння, підтримки дій центральної влади місцевою елітою [2, с. 361]. Тому для покращення управління на місцях (у регіонах, областях, районах, землях, громадах тощо) центральна влада має надати широкі повноваження місцевим органам влади.

По-третє, надмірна централізація влади погіршує ефективне управління державою; зменшує можливості влади якісно контролювати ситуацію в країні; сприяє встановленню недемократичного ладу в країні; зростанню корупції.

Негативні наслідки надмірної централізації влади проілюструємо на прикладі переліку країн з найменшим індексом децентралізації (*Decentralization index (sorted by Government Closeness Index)*), складеному всесвітнім банком 2002 – 2012 рр.) Так, із 182 країн світу останні місця належать: Тимор-Лешті – 180 місце; на 181 місці перебуває Тринідаду і Тобаго й на останньому 182 місці знаходиться Туркменістан [8, с. 33].

Здатність влади в означених країнах контролювати цілісність своєї території, соціально-економічну, демографічну та політичну ситуацію в державі показує Індекс слабкості держав (*The Fragile States Index*), складений незалежною громадською організацією *The Fund for Peace* спільно з політологічним журналом *Foreign Policy* на основі обстеження 178 країн світу у 2016 р. Метою Індексу слабкості держав є визначення оцінки ризику та прогнозування конфліктів.

Згідно з рейтингом Індексу слабкості держав: Туркменістан і Тимор-Лешті потрапили до групи держав з рівнем стабільності нижче середнього (небезпечний рівень ризиків). Щодо Тринідаду і Тобаго, то ця країна перебуває у групі держав з рівнем стабільності вище середнього (низький рівень ризиків). Проте, найкращою групою за означеним Індексом являються держави з високим рівнем стабільності (відсутність ризиків). Зокрема, Португалія, Бельгія, Німеччина, Нідерланди, Австрія, Люксембург, Канада, Ісландія, Швеція, Ірландія, Австралія, Швейцарія, Данія, Нова Зеландія, Норвегія, Фінляндія [9].

Рівень демократії у 163 країнах світу демонструє Індекс демократії країн світу (*The Democracy Index*) 2012 р., розрахований британським дослідницьким центром *The Economist Intelligence Unit* (аналітичний підрозділ британського журналу *Economist*). У рейтингу Індексу демократії всі держави поділено на чотири типи: повна демократія; недостатня демократія; гібридний режим; авторитарний режим. За означеним рейтингом Тринідад і Тобаго та Тимор-Лешті віднесені до категорії «недостатня демократія», а режим влади Туркменістану класифікується за Індексом демократії як «авторитарний режим» [10].

Індекс сприйняття корупції (*The Corruption Perceptions Index*) 2016 р. – це рейтинг 176 країн світу за показником поширеності корупції в державному секторі. Розрахований за методикою міжнародної неурядової організації *Transparency International*. За цим рейтингом Тринідад і Тобаго та Тимор-Лешті займають 101 місце з 176, а Туркменістан 154 місце [11] (див. Табл. 1).

Таблиця 1

Порівняння окремих централізованих країн світу за індексами

Місце у рейтингу	Індекс децентралізації (182 країни) 2002 – 2012 рр.	рівень стабільності	Індексу слабкості держав (178 країн) 2016 р.	Категорія демократії	Індекс демократії (167 країн) 2013 р.	Місце у рейтингу	Індекс сприйняття корупції (176 країни) 2016 рр.
180	Тимор-Лешті	вище середнього	Тринідад і Тобаго	Не повна демократія	Тимор-Лешті	101	Тимор-Лешті
181	Тринідад і Тобаго	нижче середнього	Тимор-Лешті		Тринідад і Тобаго	101	Тринідад і Тобаго
182	Туркменістан		Туркменістан	авторитарний режим	Туркменістан	154	Туркменістан

Висновки. Отже, як бачимо, низький рівень децентралізації влади (тобто надмірна централізація) призводить до встановлення недемократичного або авторитарного режиму в державі. Як наслідок, погіршується ефективність управління державою, зростає корупція та збільшуються ризики конфліктів у державі.

Однак, слід акцентувати увагу на тому, що успішний розвиток демократичної та децентралізованої держави неможливий без централізованого управління наступних сфер життєдіяльності держави: керування армією, поліцією та стратегічно важливими об'єктами; розробка внутрішньо- та зовнішньополітичного курсу держави; управління під час пожеж, стихійних лих, повнів, війн, криз, форс-мажорних обставин та інше.

Перспективним напрямком подальших розвідок у напрямі вивчення позитивних і негативних наслідків централізації та децентралізації публічної влади є з'ясування впливу централізації та децентралізації публічної влади на соціально-економічний розвиток країн світу.

Список використаних джерел:

1. Онупрієнко А. М. Принципи централізації та децентралізації в територіальній організації влади [Електронний ресурс] / А. М. Онупрієнко // Форум права. – 2014. – № 4. – С. 224 – 227. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/i-pdf/FP_index.htm2014440.pdf

2. Пустовой В. С. Категорії централізації та децентралізації державної влади в державознавстві / В. С. Пустовой // Актуальні проблеми держави і права : Збірник наукових праць. – Вип. 49. – О. : ОНЮА, 2009. – С. 358–364.

3. Ходов Н. В. Централизация и децентрализация государственной власти в современной России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. В. Ходов; Нижегородская академия МВД. – Н.-Новгород, 2005. – 28 с.

4. Пасічник М. Еволюція та характерні ознаки децентралізації публічного управління / М. Пасічник // Вісник НАДУ. – 2010. – № 4. – С. 175 – 182.

5. Гамбург Л. С. Теоретичні питання децентралізації державної влади в системі публічної влади унітарної держави / Л. С. Гамбург // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. – 2014. – № 4(1). – С. 134 – 145.

6. Габов А. А. Централизация и децентрализация: проблемы понятий / А. А. Габов // Вестник КрасГАУ. – 2013. – № 2. – С. 127 – 133.

7. Бориславська О. Місцеве самоврядування як форма децентралізації та гарантія демократичного політичного режиму / О. Бориславська // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – Л. : ЛДУ, 2001. – Вип. 52. – С. 127 – 133.

8. Ivanyna, Maksym. How close is your government to its people ? Worldwide indicators on localization and decentralization / Ivanyna Maksym, Shah Anwar // Policy Research : working paper. – No. WPS 6138. – Washington, DC : World Bank. – 40 p.

9. Рейтинг стран мира по уровню слабости // Гуманитарная энциклопедия / Центр гуманитарных технологий [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://gtmarket.ru/ratings/failed-states-index/info>

10. Рейтинг стран мира по уровню демократии // Гуманитарная энциклопедия / Центр гуманитарных технологий [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://gtmarket.ru/ratings/democracy-index/info>

11. Рейтинг стран мира по уровню восприятия коррупции // Гуманитарная энциклопедия / Центр гуманитарных технологий [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://gtmarket.ru/ratings/corruption-perceptions-index/info>

** Мануїлова Катерина Віталіївна – кандидат історичних наук, докторант кафедри державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.*

Стаття надійшла до редакції 9 жовтня 2017 р.