

Пономарьов Віктор Віталійович

*аспірант Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України*

ORCID: 0000-0002-5645-3370

e-mail: ponomarov_viktor@ukr.net

**ОСОБЛИВОСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В КРАЇНАХ
ІЗ ФЕДЕРАТИВНИМ ДЕРЖАВНИМ УСТРОЄМ**

Розглянуто практики децентралізації влади в країнах із федеративним державним устроєм, який допоможе визначити особливі інноваційно-трансформаційні процеси, пов'язані із реформуванням місцевого самоврядування у світі. І хоча вперше в новітній історії України триває реформа місцевого самоврядування, яку називають основною в переформатуванні публічної влади, вона вже має позитивний вплив на здійснення управлінської діяльності загалом, але для нас залишаються нерозкритими питання децентралізації публічної влади в країнах із федеративним державним устроєм.

Ключові слова: місцеве самоврядування; федерація; децентралізація публічної влади; національний уряд; субнаціональний уряд; реформа.

Постановка проблеми. Світові та вже загальноприйняті більшістю урядами зарубіжних країн процеси організації діяльності інституту місцевого самоврядування допомагають у розбудові та розвитку системи суспільно-правових цінностей, які здатні забезпечити на їхній основі ефективне вирішення питань місцевого значення та безповоротно утвердити місцеве самоврядування в Україні. На сьогодні вже складно уявити сучасну демократичну, соціальну, правову державу без існування системи місцевого самоврядування.

Світові практики свідчать про те, що повноцінне існування інституту місцевого самоврядування неможливе без реформування системи публічної влади на засадах децентралізації. Пошук в Україні раціональних шляхів здійснення політичної, адміністративної, фінансової та секторальної децентралізації, яка б відповідала сучасним демократичним вимогам і забезпечувала права та свободи громадян, вказує, що це є складний і суперечливий процес, який потребує знання світових тенденцій, можливих помилок та ризиків, інструментів для їх подолання.

В останні часи проведено багато наукових досліджень, присвячених висвітленню різних проблем децентралізації та реформування місцевого самоврядування у країнах Європи та інших розвинутих країнах світу. Зауважимо, що проведені дослідження стосовно можливостей використання саме зарубіжного досвіду є досить поверхневими. Україні ж, яка знаходиться в умовах особливого стану, потрібен детальний, всебічний аналіз зарубіжних практик.

Концепція місцевого самоврядування, яка була розроблена розвинутими європейськими країнами і відома нам як Європейська хартія місцевого самоврядування, ґрунтується на гарантованому державою праві та реальній здатності самих територіальних спільнот громадян (територіальних громад) та сформованих ними органів самостійно із своєю відповідальністю вирішувати окремі частини публічних справ, діючи в межах основного закону (конституції) та законів самої держави, і є сучасною основою побудови більшості реально демократичних держав, а її територіальні громади – це один із ключових елементів [1].

Аналіз останніх досліджень і публікації. За останні роки серед науковців зріс інтерес до різноманітних аспектів децентралізації публічної влади. Вітчизняні дослідники А. Ткачук, В. Авер'янов, С. Романюк досліджували питання застосування зарубіжного досвіду децентралізації та реформування місцевого самоврядування в Україні. А. Малий, В. Гуліна, І. Трофімова в своїх роботах розглядали відносини національного уряду із місцевою владою в європейських країнах. Питаннями фіскальної децентралізації займалися М. Сулейманова, О. Рябоконт, В. Кравченко та інші.

Про необхідність перенесення балансу влади з вищого на нижчий рівень публічного управління вказували в своїх роботах іноземні автори: Н. Меннінг, Н. Парисон, Дж. Бросіо, Дж. Хіменес, Л. Діас-Серано, А. Родрігес-Посе, Т. Фалетті, П. Просс, А. Родригеі-Посе, Н. Джил, Дж. Тендер.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Аналіз наукових досліджень та літератури показав, що особливості децентралізації публічної влади в країнах із федеративним державним устроєм у вітчизняній науці вивчені недостатньо, проте їх дослідження дадуть змогу виділити для нас основні риси, які при подальшому уточненні нададуть можливість отримати цілісне уявлення про явище під назвою децентралізація та по-новому поглянути на її значення для України.

Наприклад, вчені Л. Діас-Серано і А. Родрігес-Посе пропонують зовсім нестандартно поглянути на процес децентралізації, а саме не з точки зору політики та фіскальних проблем, а з точки зору особистого благополуччя людини (subjective well-being), її задоволення життям (life satisfaction) в ході реформ, а також задоволення діяльністю створених політичних і економічних інститутів і, нарешті, економічною ефективністю децентралізації [2].

Метою статті є аналіз особливих процесів децентралізації під час реформування місцевого самоврядування в державах із федеративним державним устроєм, а також виявлення унікальних особливостей територіально-адміністративної організації публічної влади.

Виклад основного матеріалу. Становлення в різних країнах світу сучасних форм державного устрою, таких як унітаризм, федералізм та конфедералізм, розпочалось ще на початку XIX ст. Ці процеси тривають і на сьогодні. Основою становлення державних устроїв у кожній країні є, як це не дивно, децентралізація.

Ми погоджуємось із загально визнаним поняттям децентралізації, що це “передача повноважень та відповідальності певних державних функцій від центральних органів державної влади до субнаціональних урядів, включаючи місцеві органи влади, громадянське суспільство або приватний сектор” [3].

До основних видів децентралізації публічної влади належать: урядова, ідеологічна та технологічна [4].

Децентралізацію, згідно з аналізом Всесвітнього банку, поділяють на: політичну, адміністративну та фінансову. Визначення різних цих концепцій є корисним для висвітлення багатьох аспектів успішної децентралізації та необхідності координації між ними.

Політична децентралізація передає політичні та законодавчі повноваження від центральних урядів до автономних, нижчого рівня урядів та місцевих рад, які були демократично обрані їхніми виборцями на певній території. Щоб бути ефективною, політична децентралізація вимагає регулярних виборів, чітко визначених юрисдикцій та повноважень, а також відповідного правового, політичного і функціонального простору.

Адміністративна децентралізація ставить обов’язки щодо планування та реалізації місцевими державними службовцями та місцевими службовцями, що перебувають під юрисдикцією вибраних органів місцевого самоврядування. Щоб бути ефективною, адміністративна децентралізація вимагає можливість приймати незалежні кадрові рішення та вміння вести переговори щодо умов обслуговування (хоча центр може зберегти корисну роль у навчанні).

Фінансова децентралізація забезпечує значну автономію доходів та видатків місцевим органам влади, включаючи право стягувати податки та збори користувачів. Для того, щоб фінансова децентралізація була ефективною, вона вимагає прив’язки задоволення від витрат із великою часткою прибутку, збільшення автономії доходів, нарощування спроможності аналізувати дані для прийняття рішень щодо бюджету та створення належного фідучіарного контролю [5].

Незважаючи на те, що наймасовішими формами державного устрою в різних країнах світу на сьогодні залишається унітаризм, останні наукові дослідження показують, що такі форми державного устрою, як федералізм та конфедералізм, мають свої особливості децентралізації влади в контексті становлення місцевого самоврядування, оскільки тільки таким країнам притаманний чітко виражений національний рівень влади.

До початку процесів глобалізації у європейських країнах із федеративним державним устроєм, за винятком Австрії, Німеччини, Швейцарії та колишньої Югославії, домінували сильні національні уряди, а субнаціональні органи управління були або слабкі, або відсутні взагалі. Так само було в Африканських країнах та Азії. Хоч в деяких країнах, наприклад таких, як Бразилія, Мексика і Венесуела, існували федералістські або регіоналістські конституції, федералізм там існував лише номінально, а регіони або штати були просто адміністративними одиницями.

Бразилія, Мексика та Венесуела формально склалися з “суверенних” держав, але в цих країнах насправді існувала жорстка централізована влада. Окрім вищезгаданих європейських країн, тільки Австралія, Канада й США мали системи, при яких регіональний рівень влади відігравав значущу роль і їх можна було назвати відносно децентралізованими.

Наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. ситуація радикально змінилася: тенденції до децентралізації набули поширення у всьому світі. У деяких випадках субнаціональні протиріччя призвели до утворення нових держав (розпад СРСР).

Більшість у минулому централізованих країн із федеративним державним устроєм зазнали на собі певної форми децентралізації, а країни, які вже були до неї схильні, зазнали ще більшого переміщення владних повноважень на інші рівні управління.

Сучасний світ налічує 28 країн із федеративним державним устроєм [6].

Реформа децентралізації влади в Канаді відбувалась у 60–70-х рр. ХХ ст. Потреба в таких реформах зумовлена різними аспектами. По-перше, необхідність більшої демократизації у процесі прийняття рішень, коли місцева влада вимагала більшого авторитету. По-друге, з розвитком економіки стало важче керувати з центру. По-третє, з розвитком демократичних процесів у політику вступають нові групи інтересів, що ускладнюють політичний процес.

П. Просс стверджував: “Можливо, важливіше, ніж занепад Кабінету Міністрів, – це наслідки зниження державної служби. Як широкомасштабна громадськість, так і інформовані спостерігачі сприймали, що поширення влади призвело до послаблення авторитету політичної виконавчої влади. В результаті проведеної реформи, перенесення більшої частини відповідальності на інші рівні, міністри, що займаються їх роботою в офісі, дедалі менше реагують на вимоги суспільства, яким вони очікували від них. Тому громадськість почала ставити під сумнів легітимність політики та програм, розроблених урядовими відомствами, повага до нейтрального, високопрофесійного сервісу поступилася виразному невдоволенню” [7]. Ці обставини призвели до значного збільшення впливу груп інтересів на політичний процес. П. Просс також писав: “Вони змінили свої лобістські стратегії, частіше залучаючи громадське обговорення питань, сподіваючись на вплив на політиків через громадську думку” [8].

Іншими словами, в Канаді потреба децентралізації виникла через масштабні процеси лібералізації, приватизації та реалізації ринкових реформ, зміни політичного режиму тощо.

Оскільки національні уряди, органи місцевого самоврядування, державні або приватні організації послуг та інститути громадянського суспільства відповідальні за надання основних послуг, необхідно провести переговори та формалізувати партнерські відносини між ними, беручи до уваги їх відповідні обов’язки та інтереси. Відповідно, партнерські відносини потрібно заохочувати та полегшувати за допомогою належних правових та регуляторних меж, включаючи чіткі орієнтовані на результати контракти та механізми моніторингу.

Результатом проведеної реформи стало те, що в умовах загальної підпорядкованості провінціям-суб'єктам федерації Канади й фінансової залежності від них канадські муніципалітети, завдяки традиціям місцевої ініціативи та децентралізації влади, на сьогодні наділені широкою автономією [9].

Успішно розроблені програми реформ у Канаді призвели до позитивних наслідків: демократизації суспільства шляхом залучення громадян до ухвалення рішень, активізації політичного процесу, покращання якості надання державних послуг, раціонального використання бюджетних коштів, сприяння місцевому і регіональному розвитку, підвищення довіри населення до органів влади.

У Сполучених Штатах Америки за часів правління президентів Р. Ніксона (1969 – 1974 рр.) та Р. Рейгана (1981 – 1989 рр.) тенденції до децентралізації ініціювалися центром. Президенту Р. Ніксону належить термін “новий федералізм”, який, на його думку, означав високий ступінь участі штатів в управлінні країною. Зниження популярності центральної влади в 70 – 80-х рр. XX ст. після В'єтнамської війни та нафтової кризи 1973 р. стало придатною платформою для реалізації політики передачі владних повноважень субнаціональним органам управління, тобто у цей період у Сполучених Штатах Америки відбувались процеси децентралізації публічної влади. Ця тенденція тривала і під час президентства Б. Клінтона (1993 – 2001 рр.), коли були введені блокові субсидії на соціальні потреби, розпоряджатися якими могли самі штати [10].

Проведення широкомасштабної реформи публічного управління в США дало змогу місцевому населенню та його представницьким органам здійснювати всеохопний контроль за діяльністю осіб та муніципальних радників щодо всіх питань місцевого життя, насамперед у фінансах, їхньої витрати, в адміністративній діяльності виконавчої влади, працівники якої в повному своєму складі (включаючи її главу) є найманими, одержують платню від муніципалітету.

У період від 1950 і до кінця 1980 рр., через великий внутрішній ринок, Бразилія була більш централізованою та інтервенціоністською державою.

У 1967 р. була започаткована перша адміністративна реформа. Її метою було створення нової структури влади, заснованої на напівавтономних агентствах, які були по-різному пов'язаними з федеральними міністерствами, напівдержавними фондами, державними підприємствами та акціонерними товариствами.

Наступний виток змін у Бразилії розпочався з середини 80-х рр. XX ст. Н. Меннінг із цього приводу писав: “Досвід проведення реформ в Бразилії починаючи з середини 1980-х років (тобто після закінчення періоду, коли при владі знаходилась військова еліта) включає кілька чітко виражених стадій, найважливішими з яких були: 1) Конституційна реформа 1988 року, покликана зміцнити дисципліну в федеральному державному секторі; 2) зусилля президента Коллора (1990 – 1992 роки) щодо скорочення розмірів федерального уряду і, зокрема, чисельності державних службовців; 3) велична програма першої

адміністрації Кардосо (1995 – 1999 роки) по підвищення ефективності надання державних послуг шляхом зміни стимулів і структур згідно із “менеджерістськими” принципами; 4) не менш велична спроба другої адміністрації Кардосо (2000 – 2003 роки) використовувати механізм планування для введення бюджетного планування програм і проведення відповідних управлінських реформ” [11].

Період 1986 – 1990 рр. для Бразилії став часом переходу до реальної демократії. Повноваження штатів були значно розширені після прийняття конституції 1988 р. [12]. Конституційна реформа надала урядам штатів нові повноваження. Водночас владі штатів для виконання їхніх нових функцій були дані дуже мізерні ресурси.

У 1989 р. процеси децентралізації в Бразилії поєднуються з постійною фінансовою кризою, зумовленою різними факторами, зокрема клієнтелізмом та корпоративністю управлінських структур штатів [13].

Бразильська реформа децентралізації, яка була запланована першою адміністрацією Кардосо (1996 – 1999 рр.), передбачала, що питаннями регулювання, інспектування, забезпечення державної безпеки і здійснення основних функцій соціального забезпечення повинні займатися “автономні агентства”, що працюють за контрактом на управління. Директору кожного агентства надається значна свобода за умови досягнення узгоджених показників результативності діяльності.

Насправді було створено лише невелику кількість автономних відомств і соціальних організацій – почасти тому, що уряд не був готовий фінансувати такі відомства з бюджету в пріоритетному порядку. Однак ці зусилля з проведення реформ все ж увінчалися успіхом в тому, що вони частково реабілітували систему державного управління в очах громадськості, а також міцно затвердили на “порядку денному” подальше реформування публічної влади на основі результатів діяльності.

При другій адміністрації Кардосо основний наголос був зроблений на бюджетних реформах. Господарська діяльність уряду організовується у вигляді програм, які акцентують увагу на бажаному обсязі виробництва, а не на його логіці.

Отже, саме фіскальна децентралізація на користь субнаціональних органів влади та муніципалітетів у Бразилії дала змогу відновити ефективність публічного управління.

Федеративні країни Латинської Америки розглядали децентралізацію публічної влади важливою, хоча і далеко не єдиною складовою модернізації адміністративно-територіальної реформи.

На початку 80-х рр. ХХ ст. різке зниження світових цін на енергоносії перетворило Мексику на найбільшого боржника. У серпні 1982 р. вона оголосила дефолт за зовнішніми боргами. Крах економічної системи і політична невизначеність, яка послідувала за ним, призвели до значних змін у

внутрішньополітичних відносинах. Хоч офіційно конституція Мексики проголошувала федералізм, до 80-х рр. ХХ ст. у ній домінувала президентська і виконавча влада, що призвело до централізації країни в її крайніх формах.

Під час реформування в мексиканських штатах створювались комітети планування. Щоб подолати фінансову кризу, Мексика розпочала політику стабілізації. Приватизація, лібералізація торгівлі і економічна дерегуляція були трьома стовпами проведення реформ, зокрема децентралізації.

У 1982 та 1988 рр. конституційна реформа передала більше влади на рівень штатів і муніципалітетів. Була створена Національна система демократичного планування, а також введені у дію механізми координації діяльності федерального уряду і влади штатів. Основна ідея Мексиканської децентралізації – посилювати штати і муніципалітети для досягнення територіально збалансованого розвитку.

У 1983 р., з реформуванням ст. 115 Конституції, мексиканські муніципалітети отримали нові сфери відповідальності [14].

Із 1995 р. президент країни розпочав новий етап із проведення децентралізації публічної влади. Штатам передано вирішення питань із охорони здоров'я, збереження громадського порядку, розвитку сільського господарства і сільських місцевостей, захисту природи.

“У Мексиці чиновники штатів прийняли реформу з “децентралізації” як сигнал до проведення своєї власної політики, навіть якщо реформа і не давала їм такого права” [15].

Для нас залишається цікавим і європейський досвід децентралізації публічної влади.

Започаткована ще у 70-х рр. ХХ ст. реформа публічної влади у Федеративній Республіці Німеччина заклала особливі відносини між національним рівнем влади та “землями”, що реалізується завдяки сильному політичному та адміністративному підґрунтю місцевої влади в відносинах із національним урядом.

Як результат проведення реформ із децентралізації публічної влади, Німеччина має на сьогодні чітко визначений розподіл обов'язків між субнаціональними, національними та місцевими муніципальними структурами [16].

Під час реформування субнаціональні уряди ліквідовували свої адміністрації та передали їхні повноваження місцевій владі. Паралельно з цим у Німеччині існує традиція включення місцевої влади до субнаціональних урядів, що свідчить саме про інтеграцію місцевих адміністрацій у державний апарат.

Цікавим у контексті значних внутрішньодержавних перетворень є досвід Бельгії.

“У Бельгії зберігається єдина уніфікована система місцевого управління. Із прийняттям 1993 році змін до Конституції, які передбачали остаточне перетворення держави з унітарної на федеративну, організація влади

розподілилась на три рівні: федеральний, регіональний та мовних спільнот, що передбачає складну систему розподілу повноважень. На рівні провінцій і громад населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць обирає представницькі органи – ради. Строк повноважень рад провінцій – чотири роки, рад громад – шість років. Представником виконавчої влади у провінції є губернатор, у громаді – мер. Нижчим рівнем територіальної організації, де представлений весь спектр органів місцевого управління, є громади (комуни)” [17].

Головним чинником проведення децентралізації публічної влади в Бельгії стали общинно-регіональні проблеми. Врегулюванням цієї проблеми зайнявся уряд, який у період 1988 – 1993 рр. провів низку реформ. Тогочасний уряд мав намір, нарешті, дати більш повну відповідь на очікування населення та зробити ефективнішими політичні структури, а також зробити новий крок до створення структур федеральної держави.

Програма намічала три фази реформування: проведення першої фази в рамках чинної Конституції; друга і третя припускали нову її редакцію. Реалізація першої фази в 1988 р. надала регіонам та громадам нові компетенції. Були розширені права регіонального керівництва економікою. До територіального управління відтепер були віднесені питання енергопостачання, проведення громадських робіт, охорони навколишнього середовища, керівництво транспортом, житловим будівництвом, вирішення проблеми зайнятості.

Громадам передано систему освіти (за винятком визначення шкільного віку та пенсійного режиму для вчителів), деякі функції охорони здоров'я та місцевої соціальної політики, комерційну діяльність засобів масової інформації (радіо і телебачення), допомогу пресі. Громади отримали також право укладати міжнародні угоди в сфері освіти, культури, спорту, туризму. У виконавчих органах влади вводилося обов'язкове пропорційне представництво лінгвістичних груп.

З появою перерахованих органів здійснився другий етап децентралізації Бельгії в обсязі, прийнятному на той період для її правлячих кіл. Національний уряд зберіг за собою проведення зовнішньої, оборонної, фінансової і соціальної політики, керівництво системою освіти, вирішення проблем зайнятості, контроль за деякими галузями економіки, які були визнані національними (металургія, вугледобуток, текстильна, суднобудування).

На сьогодні поряд із прямим державним управлінням та органами самоврядування загальної компетенції в Бельгії існують і спеціалізовані органи місцевого управління з комплексним статусом.

Цікавим також є досвід децентралізації публічної влади в Російській Федерації.

Розвиток інституту місцевого самоврядування у сучасній Росії безпосередньо пов'язаний із загальними процесами демократизації СРСР, а згодом й суверенної Росії наприкінці 80-х на початку 90-х рр. ХХ ст.

У липні 1991 р. був ухвалений Закон “Про місцеве самоврядування в Росії”, який став основою нового типу врядування на місцевому рівні та передбачав перехід до децентралізації публічної влади.

Ухвалення вже у 1995 р. Федерального Закону “Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації” запустило процеси розвитку місцевого самоврядування. Унаслідок прийнятих законодавчих норм відбулося формування децентралізованої системи місцевого самоврядування в Російській Федерації та формування фактично в кожному її суб’єкті власної моделі самоврядування.

Після прийняття у 2003 р. у новій редакції Федерального Закону “Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації” поступово здійснюється поглинання національного рівня влади в бік централізації та нав’язаної уніфікації регулювання та здійснення місцевого самоврядування. Зазначене виражається, насамперед, у концентрації правового регулювання місцевого самоврядування на національному рівні на шкоду субнаціональному та місцевому.

За федеральним законом передбачено дворівневу систему місцевого самоврядування: перший (низовий) рівень – сільські та міські поселення; другий (верхній) рівень – муніципальні райони та міські округи. Доцільно зазначити, що характерною ознакою здійснення місцевого самоврядування в Росії в умовах вже федеративної державності є відсутність єдиних процедур здійснення безпосередньої демократії на місцевому рівні [18].

“В результаті тотального перетворення системи державного будівництва в Росії сформовано дві юридично не пов’язані управлінські системи: система державної влади і система місцевого самоврядування. Склалася ситуація при якій навіть органи управління міст з населенням яке перевищує мільйон жителів, столиць суб’єктів РФ, не є структурними елементами системи державної влади та управління.

Звісно ж, що в сучасних умовах в Російській Федерації зберігається тенденція формування моделі централізованої федерації” [19].

Як можна побачити на прикладі Російської Федерації, тенденції тяжіння до більш централізованої держави є спільними саме для постсоціалістичних країн, які базуються на завданнях центрального уряду. Іншими словами, в Російській Федерації виникло таке явище, як редецентралізація.

Організація Об’єднаних Націй, яка прийняла в 1996 р. Всесвітню декларацію місцевого самоврядування, постійно аналізує хід процесу децентралізації в країнах світу. Як наслідок цієї роботи, у 2009 р. ООН видала Міжнародні рекомендації щодо децентралізації і загального доступу до основних послуг, у яких узагальнила досвід децентралізації в країнах світу [20]. У документі зазначалося, що “Ефективна децентралізація сьогодні розглядається як елемент доброго управління (good governance) та вираження демократичної практики та ефективного, дієвого державного управління” [21]. Децентралізація

повинна слугувати каталізатором політичної та інституційної реформи на національному рівні, щоб надалі надавати місцевим органам влади можливість посилювати їх удосконалення в управлінні місцевими справами.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Проаналізувавши досвід децентралізації у країнах із федеративним державним устроєм, можна зробити висновок, що для належного забезпечення децентралізації публічної влади, як і в країнах із унітарним державним устроєм, необхідна система, насамперед, державних гарантій здійснення повноважень всіма рівнями влади. Можна виділити основні з них, а саме: правові, організаційні та фінансові. До них належать:

– національні та/або міжнародні нормативно-правові акти, які б регулювали порядок створення, існування, обсяги компетенції усіх органів влади в державі;

– органічна або збалансована система адміністративно-територіального устрою, чіткий адміністративний контроль; консолідований бюджет держави, достатня фіскальна база місцевих органів влади та власності територіальних громад, дієвий механізм фінансового контролю за діяльністю органів різних рівнів публічної влади;

– “...чітко визначене та законодавчо закріплене визначення “функцій загальних справ”, тобто найбільш загальних напрямів розвитку та забезпечення нормальної життєдіяльності держави. Це підтримується “системою стримувань та противаг”, яка в децентралізованій державі має діяти як у вертикальному так в горизонтальному напрямках, не дивлячись на державний устрій країни” [22].

“Децентралізація відіграє важливу роль у демократизації і трансформації суспільства, переходу до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності як окремої людини так і громади. Тенденція до широкого її впровадження спостерігається в адміністративній, політичній, бюджетно-фінансовій, соціальній сферах, сприяє розвитку людського потенціалу, відповідальності влади, покращенню якості надання державних і громадських послуг, консолідації суспільства, вирішенню економічних, правових, політичних, етнічних проблем та інші” [23].

Децентралізація у Канаді та США показала, що у їх місцевих політиках значну роль відіграють різні групи тиску: асоціації сусідів, групи протестів, групи, створені для вирішення певного питання, бізнес-групи. Як правило, з кожним субнаціональним урядом формується торгово-промислова палата, в якій формуються бізнес-кола з питань муніципального розвитку, що є дуже цікавим для нас. Звичайно, їхня думка дуже важлива, оскільки підприємці формують податкову базу місцевих органів влади.

Досвід федеративних країн Латинської Америки свідчить, що проведення реформ та децентралізація публічної влади були спричинені політичними потребами. Децентралізація в цих країнах стала невід’ємною частиною процесу демократизації, оскільки дискредитовані автократичні наднаціональні режими

змінились виборними урядами, діючими за новими конституціями. Однак існує також інше обґрунтування децентралізації вже у контексті економічної ефективності, громадської підзвітності та розширення повноважень.

Незважаючи на схожість проведених реформ у країнах Латинської Америки, її наслідки для кожної з них виявились різними. У той час як політика децентралізації вельми посилила національний та місцевий рівень у Бразилії та Колумбії, в Мексиці ж здобутки були скромнішими, а в Аргентині взагалі мізерними.

За останнє десятиліття сучасна РФ зберігає чітку тенденцію розвитку місцевого самоврядування, але на особливих умовах редецентралізації. Такий “розвиток” – це намагання у різний спосіб урегулювати безпосередню участь громадян у реалізації місцевих справ здебільшого через національне та субнаціональне законодавство.

Сучасне місцеве самоврядування в країнах світу пов’язане з ідеєю децентралізації. Її суть полягає у тому, що прийняття рішень має бути, якщо це можливо, делеговано на рівень, найближчий до того, на який впливають ці рішення, тобто якщо місцеві громади вміють грамотно вирішувати свої проблеми, вищі органи влади не можуть приймати ці рішення самі, чим менша адміністративна відстань між органом, що приймає рішення, і масштаб цього рішення, тим краще, хоча сучасна бюрократія не хоче відмовлятися від своїх повноважень на місцевому рівні.

Країни із федеративним державним устроєм показують високий ступінь саме політичної децентралізації, яка виражається у перенесенні балансу державної влади з національного на субнаціональний (регіональний) рівень для досягнення демократизації суспільства. Місцеве самоврядування у таких країнах є суб’єктом децентралізації публічної, але не державної влади.

Доцільно зазначити, що дуже високий ступінь політичної децентралізації характерний саме для європейських країн із федеративним державним устроєм.

Список використаної літератури

1. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 09.10.2018).
2. Rodriguez-Pose A. Gill N. The global trend towards devolution and its implications. *Environment and Planning C // Government and Policy*. 2003. May. Vol. 21. № 3. P. 179.
3. Decentralization. URL : <http://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment/brief/Decentralization> (date of using: 12.10.2018).
4. Ibid.
5. Ibid.
6. Federation. URL : <http://encyclopedia.thefreedictionary.com/Federation> (date of using: 16.10.2018).
7. Pross Paul A. *Group Politics and Public Policy*. 2nd ed. [S. p.] : Oxford University Press, 1992. P. 76.
8. Ibid. P. 76.

9. Козюра І. В. Місцеве врядування в Канаді : монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2001. 155 с.
10. Rodríguez-Pose A. and Gill N. The global trend towards devolution and its implications... P. 333—351.
11. Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. Москва : Весь мир, 2003. С. 214.
12. Конституція Бразилії. URL : <http://www.krugosvet.ru/enc/gosudarstvo-i-politika/braziliya-konstitutsiya> (дата звернення: 17.10.2018).
13. Falleti T. G. Decentralization and subnational politics in Latin America. [S. p.] : Cambridge University Press, 2010. 285 p.
14. Конституція Мексики. URL : <https://www.webcitation.org/6AibIWgJ5?url=http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> (дата звернення: 20.10.2018).
15. Brosio G., Jimenez J. P. Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations / ed. by G. Brosio. [S. p.] : University of Turin, 2012. 443 p.
16. Конституція ФРН 1968 року. URL : <http://www.documentarchiv.de/ddr/verfddr.html> (дата звернення: 23.10.2018).
17. Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу : навч. посіб. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, М. К. Орлатого. Київ : НАДУ, 2015. С. 129, 130.
18. Місцева влада в країнах пострадянського простору : монографія / П. В. Ворона, В. А. Гошовська, І. П. Лопушинський, Т. О. Шаравара [та ін.] ; за заг. ред. д. держ. упр. П. В. Ворони. Полтава : ПП Шевченко, 2016. 528 с.
19. Наумов С. Ю. Децентрализация государственной власти и развитие местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Поволжского института управления. 2006. № 15. С. 69.
20. International Guidelines on Decentralization and Access to Basic Services for All // United Nations Human Settlements Program (UNHABITAT). 2009. P. 7.
21. Ibid. P. 7.
22. Камінська Н. В. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2014. № 4. С. 39.
23. Там само. С. 39.

Статтю подано: 09.11.2018

Статтю схвалено: 05.12.2018

Ponomarov Viktor Vitalievych

PhD student of the Department of Regional Policy and Public Administration, Odessa Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0002-5645-3370

e-mail: ponomarov_viktor@ukr.net

FEATURES OF POWER DECENTRALIZATION IN FEDERAL STATES

Problem setting. World practices clearly illustrate that a full-fledged existence of an institution of local self-government is not possible without reforming the system of public power on the basis of decentralization. The search for rational ways of political, administrative,

fiscal and sectorial decentralization in Ukraine that would meet modern democratic demands and ensure the rights and freedoms of citizens indicates that this is a complicated and controversial process that requires knowledge of world trends, possible mistakes and risks, tools overcome them.

Recent research and publications analysis. In recent years, researchers have given their attention to various aspects of decentralization of public authority. Ukrainian researchers A. Tkachuk, V. Averyanov, S. Romanyuk investigated the application of foreign experience of decentralization and reformation of local self-government in Ukraine. A. Malii, V. Gulina, I. Trofimova in their works considered the relations of a national government with local authorities in European countries. The questions of fiscal decentralization were dealt with by M. Suleymanov, O. Riabokon, V. Kravchenko and others.

Foreign authors: Meningn N., Parison N., Brosio Giorgio, Jimenez Juan Pablo, Dias Serano, and others pointed to the need to transfer the balance of power from the higher to the lowest level of public administration in their work.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. The analysis of scientific research and literature showed that the peculiarities of the decentralization of public authority in countries with a federal state system in the national science have been studied rather weakly, but their research will allow us to highlight the main features that, with further elaboration, will give an opportunity to get a complete picture of the phenomenon called decentralization, and to look at its significance for Ukraine in a new way.

Paper main body. The power decentralization in Canada occurred in the 1960s and 1970s. The need for such reforms is due to various aspects: the need to improve the management of the economy, greater democratization of the decision-making process, taking into account the needs of new interest groups.

In the USA under presidents Richard Nixon (1969 – 1974) and Ronald Reagan (1981 – 1989), decentralization trends were initiated by the center. President Nixon refers to the term “new federalism”, which he understood as a large degree of states involvement in the management of the country.

As a result of reforms on the decentralization of public power, Germany now has a well-defined division of responsibilities between subnational, national and local municipal structures.

In Belgium, with the adoption in 1993 of the changes to the Constitution, which envisaged the final transformation of the state from unitary to federal, the organization of power was divided into three levels: federal, regional and linguistic communities, which involves a complex system of division of powers.

There is interesting the experience of decentralization of public power in Russian Federation.

Federated countries of Latin America viewed the decentralization of public power as an important, although far from the only component of the modernization of administrative-territorial reform.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Decentralization plays an important role in the democratization and transformation of society, transition to institutions based on the initiative and responsibility of both an individual and a community. The tendency towards its wide implementation is observed in the administrative, political, budgetary, financial, social spheres, contributes to the development of human potential, the responsibility

of the authorities, the improvement of the quality of state and public services, the consolidation of society, the resolution of economic, legal, political, ethnic problems, etc.

Federate countries show a high degree of political decentralization, which is expressed in transferring the balance of public power from the national to the subnational (regional) level to achieve the democratization of society. Local government in such countries acts as a subject of decentralization of the whole public sphere, but not only the government sector.

Key words: local self-government; federation; decentralization of public power; national government; subnational government; reform.

References

1. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia. (2018). URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 [in Ukrainian].
2. Rodríguez-Pose, A., Gill, N. (2003). The global trend towards devolution and its implications. *Environment and Planning C. Government and Policy*, Vol. 21, № 3, pp. 179.
3. *Decentralization*. URL : <http://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment/brief/Decentralization>.
4. Ibid.
5. Ibid.
6. *Federation*. URL : <http://encyclopedia.thefreedictionary.com/Federation>.
7. Pross, P. A. (1992). *Group Politics and Public Policy* (2nd ed.). [S. p.]: Oxford University Press. pp. 76.
8. Ibid. pp. 76.
9. Koziura, I. V. (2001). *Mistseve vriaduvannia v Kanadi*. Kyiv: UADU. 155 p. [in Ukrainian].
10. Rodríguez-Pose A., Gill N. (2003). The global trend towards devolution and its implications... pp. 333-351.
11. Menning, N., Parison, N. (2003). *Reforma gosudarstvennogo upravleniya. Mezhdunarodnyy opyt*. Moskva: Ves mir. 493 p. [in Russian].
12. Konstytutsiia Brazyl'ii. URL : <http://www.krugosvet.ru/enc/gosudarstvo-i-politika/braziliya-konstitutsiya> [in Ukrainian].
13. Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. [S. p.]: Cambridge University Press. 285 p.
14. Konstytutsiia Meksyky. URL : // <https://www.webcitation.org/6AibIWgJ5?url=http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> [in Ukrainian].
15. Brosio, G., Jimenez, J. P. & Giorgio, B. (Ed.). (2012). *Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations*. [S. p.] : University of Turin. 443 p.
16. Konstytutsiia FRN 1968 roku. URL : <http://www.documentarchiv.de/ddr/verfddr.html> [in Ukrainian].
17. Kovbasiuk, Yu., Orlaty, M. K. (Eds.). (2015). *Administratyvno-terytorialnyi ustroi krain Yevropeiskoho Soiuzu*. Kyiv: NAPA. pp. 129, 130 [in Ukrainian].
18. Vorona, P. V., Hoshovska, V. A., Lopushynskyi, I. P., Sharavara, T. O. & Vorony, P. V. (Ed.). (2016). *Mistseva vlada v krainakh postradianskoho prostoru*. Poltava: PP Shevchenko. 528 p. [in Ukrainian].

19. Naumov, S. Yu. (2016). Detsentralizatsiya gosudarstvennoy vlasti i razvitie mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy federatsii. *Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya*, Issue 15, pp. 69 [in Russian].

20. United Nations Human Settlements Program (UNHABITAT). (2009). *International Guidelines on Decentralization and Access to Basic Services for All*. pp. 7.

21. Ibid. pp. 7.

22. Kaminska, N. V. (2014). Detsentralizatsiia vlady i dosvid yii provedennia u zarubizhnykh derzhavakh. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, Issue 4, pp. 38, 39 [in Ukrainian].

23. Ibid. pp. 39.

Paper submitted: 09.11.2018

Paper accepted: 05.12.2018

Цитування: Пономарьов В. В. Особливості децентралізації влади в країнах із федеративним державним устроєм // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 4(57) : у 2 ч. Ч. 1 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. С. 145—159.

Citation: Ponomariov, V. V. (2018). Osoblyvosti detsentralizatsii vlady v krainakh iz federatyvnym derzhavnym ustroiem. *Efficiency of Public Administration*, Issue 4(57), pp. 145-159.