

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i2.340>**О. В. Стогова**

кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри фундаментальної юриспруденції
та конституційного права
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету
orcid.org/0000-0001-7010-556X

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ В ДЕРЖАВАХ ІЗ РІЗНИМИ ФОРМАМИ ДЕРЖАВНОГО УСТРОЮ

У статті автор продовжує вивчення проблеми децентралізації публічної влади, концентруючи свою увагу на особливостях децентралізації у європейських державах з різними формами державного устрою. Особливу увагу дослідник приділяє аналізу та різнобічним оцінкам процесів децентралізації сучасними європейськими вченими. Щодо децентралізації в Іспанії, то ця унітарна держава з високим ступенем регіоналізації визначається як квазіфедерація з широкими компетенціями регіонів. Як приклад асиметричної квазіфедерації автор розглядає Великобританію, де децентралізація базувалась на деконцентрації центральних повноважень. Зроблено висновок, що традиційна британська система зазнала децентралізації шляхом деволюції. Особливу увагу автор приділяє вивченню особливостей децентралізації у федеративних державах, які трактує як окрему, самостійну модель децентралізації. У країнах із федеративним устроєм суб'єкти федерації мають широкі повноваження і виконують завдання регіонального розвитку, тоді як центральний уряд має обмежені повноваження в цій галузі. Окремим типом децентралізації влади автор вважає федеративну модель зі спільною компетенцією держави та місцевого самоврядування (Німеччина, Австрія, Бельгія). Автор зазначає, що компетенції органів місцевого самоврядування залежать від розміру країни, системи місцевого самоврядування та загальної моделі регіонального розвитку. У статті зроблено висновок, що відмінності в організації публічної влади у централізованій, децентралізованій та федеративній системі зберігаються, але можна спостерігати кілька трансформацій моделей децентралізації публічної влади за останні десятиліття. Основними тенденціями децентралізації є: посилення компетенції органів місцевого самоврядування з кінця ХХ ст. до нашого часу; отримання органами місцевого самоврядування другого рівня компетенцій у галузі регіонального планування; перетворення колишніх центральних органів на міжмуніципальні.

Ключові слова: публічна влада, децентралізація, форми державного устрою, деволюція, деконцентрація.

Stohova O. V. DECENTRALIZATION OF PUBLIC POWER: PECULIARITIES OF IMPLEMENTATION IN STATES WITH DIFFERENT FORMS OF GOVERNMENT

In the article the author continues to study the problem of decentralization of public power, focusing on the features of decentralization in European countries with different forms of government. The researcher pays special attention to the analysis and various assessments of decentralization processes by modern European scientists. As for decentralization in Spain, this unitary state with a high degree of regionalization is defined as a quasi-federation with broad regional competencies. As an example of an asymmetric quasi-federation, the author considers Great Britain, where decentralization was based on the deconcentration of central powers. It is concluded that the traditional British system has undergone decentralization through devolution. The author pays special attention to the study of the peculiarities of decentralization in the federal states, which he interprets as a separate, independent model of decentralization. In countries with a federal system, the subjects of the federation have broad powers and perform regional development tasks, while the central government has limited powers in this area. The author considers the federal model with the joint competence of the state and local self-government (Germany, Austria, Belgium) to be a separate type of decentralization of power. The author notes that the competencies of local governments depend on the size of the country, the system of local government and the overall model of regional development. The article concludes that differences in the organization of public power in the centralized, decentralized and federal system persist, but we can observe several transformations of models of decentralization of public power in recent decades. The main trends of decentralization are: strengthening the competence of local governments since the end of the twentieth century. to our time; acquisition by local governments of the second level of competencies in the field of regional planning; transformation of former central bodies into inter-municipal ones.

Key words: public power, decentralization, forms of government, devolution, deconcentration.

Розроблення універсальної моделі публічної влади, що забезпечує ефективне управління на національному, регіональному та місцевому рівнях є одним з найактуальніших завдань сучасності. Тенденції регіоналізації та уніфікації, що реалізуються паралельно притаманні як європейським державам так і Україні. Різноманітні спроби децентралізації публічної влади є пошуком балансу між вказаними

тенденціями. Тип децентралізації, що виявляється ефективним для конкретної держави визначається багатьма чинниками, у тому числі і формою адміністративно-державного устрою. Спробуємо проаналізувати особливості децентралізації у державах з різними формами державного устрою.

Децентралізація публічної влади є загальною тенденцією у сучасній Європі, у деяких країнах

регіони набули компетенцій близьких до компетенцій суб'єктів федерації. Наприклад, під час демократичних перетворень іспанська конституція 1978 р. (після падіння режиму Франко) запровадила сильно децентралізовану модель реалізації публічної влади. Вказана модель ґрунтувалася на асиметричній деволюції. Автономія регіональних суб'єктів (*comunidad autonoma*) визнавалася Конституцією Іспанії, але їхні функції та повноваження визначалися статутами самих автономій, які за своєю природою є органічними законами. Деякі автономії наділені спеціальним статусом, особливо у сфері культури та у мовній сфері на території регіону. Так, Каталонія, Країна Басків та Галісія наділені особливими правами, а їхні регіональні мови є офіційними. Раніше ці регіони мали більшу самостійність у галузі надання державних послуг оподаткування, регіонального планування та розвитку [1, с. 207-208], але асиметрія регіональної системи Іспанії звузилася останніми десятиліттями. У наш час автономія регіональної поліції та офіційний статус регіональних мов є головними ознаками особливого статусу вказаних регіонів. Реформування публічної влади в Іспанії дослідники визначають як федералізацію зверху вниз, а утворену в її результаті систему органів публічної влади як «державу автономій» [2, с. 2-4].

Але незважаючи на широкі компетенції регіонів, адміністративно-територіальну систему Іспанії не можна вважати федеративною. Конституцією Іспанії закріпленій унітарний державний устрій, тому регіони трактуються конституційним судом як автономії з широкими компетенціями, а референдум про незалежність, проведений в Каталонії визнаний неконституційним [3; 4]. Регіони володіють законодавчими повноваженнями, є відповідальними за регіональне планування і розподіл фондів розвитку, навіть розподіл коштів, що співфінансуються Європейським Союзом належить до компетенції регіональних урядів [5, с. 455-457]. Провінції як адміністративно-територіальні одиниці третього рівня управління зберігаються, але з обмеженими компетенціями, які здебільшого пов'язані з питаннями планування. Іспанську модель розподілу публічної влади, в якій регіони є одиницями місцевого самоврядування, що за своїми функціями і повноваженнями мають певні ознаки суб'єктів федерації, можна класифікувати як квазіфедеративну.

Проаналізуємо децентралізацію публічної влади в асиметричній федерації, прикладом якої є Великобританія. Модель адміністративного устрою Великобританії дослідники інтерпретують як специфічну та перехідну. Сполучене Королівство в період до реформ 90-х років ХХ ст. було централізованою державою з певною автономією регіонів. У державі функціонувало дворівневе місцеве самоврядування, графства були наділені

незначними компетенціями регіонального планування та розвитку, але здебільшого ці завдання відносилися до повноважень центрального уряду. Після вступу Великобританії до ЄС були проведені регіональні реформи, змістом яких стала деконцентрація повноважень органів центральної влади: регіональні органи були наділені повноваженнями органами центрального уряду. В Англії 1994 року були утворені Урядові офіси в регіонах, завданням яких стало регіональне планування та розвиток, особливо пов'язаний з європейською регіональною політикою. Урядові офіси підтримувалися своїй діяльності агентствами регіонального розвитку, які, як правило, були компаніями, що належали державним органам [6, с. 92].

Можна підсумувати, що британська система організації публічної влади зазнала децентралізації шляхом деволюції. Деволюція (передача повноважень) є різновидом децентралізації, але має певні особливості. На першому етапі певні компетенції передавалися складовим Сполученого Королівства, так були створені законодавчі органи та уряди Шотландії, Уельсу та Північної Ірландії. Цей факт можна трактувати як передача частини повноважень центральної влади на рівень регіонів. Але така передача повноважень була асиметричною, оскільки функції та повноваження законодавчих органів та урядів складових Сполученого Королівства відрізняються. Більше того, відповідні регіональні законодавчі органи та уряди не запроваджувалися в Англії, тому їхні повноваження як і раніше виконуються парламентом та урядом Великобританії. Новоутворені органи реалізують завдання регіонального планування та розвитку в Шотландії, Уельсі та Північній Ірландії. Парламенти та уряди регіонів мають значні повноваження, що надає їм певної схожості із суб'єктами федерацій. Але адміністративно-територіальний устрій Великобританії визначався як "квазіфедеративний", оскільки державність цих регіонів не була визнана, тобто вони не стали суб'єктами федерацій у повному розумінні цього поняття [7, с. 131]. Ця трактовка частково змінилася, коли Шотландія отримала право провести референдум про незалежність, адже суб'єктність Шотландії вже визнавалася дозвоільним актом парламенту Великобританії [8, с. 104-102].

Передача частини повноважень складовим Великобританії і таким чином децентралізація Великобританії може бути визначена як деволюція британської системи публічної влади, а зміцнення (зверху-знизу) англійських муніципалітетів є складовою такої передачі влади. Але існує і інший підхід до розуміння деволюції, який розглядає сучасну британську систему як перехідну. Якщо Шотландію, Уельс та Північну Ірландію трактувати як регіональні утворення, то вони є відносно децентралізованими. Якби складові

країни могли трактуватися як суб'єкти федерації, то модель Сполученого Королівства визначалася як централізована федеративна система. Органи влади графств та їхніх об'єднань володіють вузькими повноваженнями у сфері регіонального розвитку, а більшість повноважень регіонального розвитку здійснюються централізовано.

Помітною в сучасній Європі стала тенденція, відповідно до якої децентралізацію публічної влади на регіональному рівні здійснюють країни відносно великі за територією. Регіональний рівень органів самоуправління став відповідальним за основні завдання регіонального розвитку у Франції, Італії та Польщі. В Іспанії та Великобританії сформувалася особлива квазіфедеративна система. Виклики економіки після кризи 2008 р. сильно вплинули на цю систему, спостерігаються зворотні тенденції централізації і концентрації: у Франції відбулося об'єднання регіонів, в Іспанії припинилося розширення регіональної автономії, в Англії були скасовані колишні позавідомчі органи, агентства регіонального розвитку та регіональні асамблеї.

Федеративні держави можна трактувати як окрему, самостійну модель децентралізації. У країнах із федеративним устроєм існують субнаціональні одиниці, що мають ознаки державності. Ці суб'єкти мають широкі повноваження і виконують завдання регіонального розвитку, тоді як федеральний (центральный) уряд, як правило, має обмежені повноваження в цій галузі. Місцеве самоуправління в основному є компетенцією суб'єктів, тому у межах країни можуть існувати різні його системи. Регіональна структура у федераціях також різноманітна, а регіональне планування централізовано на рівні суб'єктів федерації. Ця модель характерна для невеликих за територією федерацій, у чистому вигляді реалізована в Австрії. Суб'єкти австрійської федерації (землі) є суб'єктами другого, регіонального рівня, і вони мають однорівневу муніципальну систему, яка є відносно роздробленою і складається більше ніж з 2000 муніципалітетів. Тому компетенції щодо регіонального планування та розвитку муніципалітетів дуже обмежені: вони зосереджені на розвитку комун. Широке міжмуніципальне співробітництво в австрійських землях є основою для розвитку міст та для спільної грантової діяльності, а компетенції регіонального планування та розвитку належать централізованим суб'єктам регіонального рівня. Землі мають ознаки державності, однопалатні парламенти (ландтаг) і уряди, які очолюються губернаторами. В австрійській системі регіональне планування належить до повноважень ландтагів земель, а уряди відповідають за прийняття рішень та виконання планів, особливо за розподіл коштів на розвиток. У результаті реформи публічного управління,

повноваження щодо управління регіональним розвитком виконують регіональні агентства, які в основному є компаніями, корпораціями або юридичними особами, що регулюються приватним правом. Подібна модель запроваджена і у невеликих німецьких землях Німеччини (Берлін, Гамбург, Бремен і Бремерхафен). У вказаних землях парламенти і уряди відповідають за регіональне планування та розвиток, ці органи є не лише органами федеральних земель, їх можна трактувати і як муніципальні.

Окремим типом децентралізації влади є федеративна модель зі спільною компетенцією держави та місцевого самоврядування. Такої моделі дотримується Німеччина, федеральні землі є відповідальними за регіональне планування та розвиток. Землі мають однопалатні парламенти (ландтаги) і уряди, які є відповідальними перед ними. Основними суб'єктами політики на рівні земель є їхні міністерства. Структура управління у землях відрізняється, але компетенції регіонального планування та розвитку найчастіше належать до компетенцій міністерств, відповідальних за економіку. Хоча основними суб'єктами у галузі регіонального планування та розвитку є землі, муніципальна система також має важливі завдання. Зазвичай землі мають дворівневу муніципальну систему, другий рівень представлений округами та об'єднаними муніципалітетами, які володіють повноваженнями з планування та розвитку. У більшості земель завдання регіонального планування та розвитку виконуються спеціальними міжмуніципальними асоціаціями, асоціаціями планування, членами яких, як правило, є округи та громади. Ця модель склалася в результаті реформи державного управління: для управління регіональним розвитком були створені агентства (які є компаніями, що регулюються приватним законодавством), і повноваження цих міжмуніципальних об'єднань були розширені, особливо в галузі організації регіональних транспортних перевезень [9, с. 67-70].

Схожу модель реалізує Бельгія. Унітарна Бельгія після конституційної реформи 1970 р. стала регіоналізованою державою, яка трансформувалася в федеративну після реформи 1993 р., що була додатково посилена поправкою до Конституції Бельгії у 2001 р. Суб'єкти бельгійської федерації, особливо уряди регіонів (Фландрія, Валлонія та Брюссель) є органами, які відповідають за завдання регіонального розвитку. Органи місцевого самоврядування, особливо другого рівня також мають певні компетенції у цій галузі.

У федеративних державах суб'єкти федерацій мають широкі повноваження в галузі регіонального планування та розвитку, так в Австрії землі є основним рівнем влади, відповідальним за регіональне планування та розвиток, але в Німеччині

та Бельгії ці компетенції розподілені між суб'єктами федерації, місцевим самоврядуванням другого рівня та міжмуніципальними асоціаціями.

У федеративних державах органи місцевого самоврядування відповідають за місцевий розвиток, але органи другого рівня є важливими суб'єктами політики регіонального розвитку. Компетенції органів місцевого самоврядування залежать від розміру країни, системи місцевого самоврядування та загальної моделі регіонального розвитку. Таким чином, централізовані, децентралізовані та федеральні моделі різняться системами управління регіональним розвитком. Типи децентралізації, що запроваджувалися у різних країнах, зазнали сильного впливу європейської інтеграції, адже реформування забезпечувалося ресурсами європейськими структурними і інвестиційними фондами та іншими фондами ЄС. Розподіл виділеного фінансування був основним завданням тих країн, які отримували ці ресурси. Регіональний підхід структурних фондів став каталізатором розвитку адміністративно-територіальних реформ у кількох державах-членах ЄС. Цей підхід був пов'язаний із новою парадигмою державного управління, а децентралізація стала головним елементом реформ у 1980-их та 1990-их. Хоча спочатку тенденції децентралізації в Європі були викликані реформою державного управління, ці зміни відповідали і вимогам парадигми належного врядування, що з'явилася пізніше.

У нових державах-членах централізована модель є домінуючою в управлінні через менший розмір країн та значну роль фондів ЄС у регіональному розвитку цих країн. Розподіл цих ресурсів контролювався центральним урядом та його відомствами. У кількох державах-членах еволюціонували спеціальні гібридні органи, які частково перетворилися на органи місцевого самоврядування (часто у міжмуніципальні об'єднання). Після економічної кризи 2008 року в системі публічної влади з'явилися нові підходи, централізація та концентрація управління стимулювалася саме впливом кризи. Так, тенденції «ремуніципалізації» та «ренаціоналізації» поширилися навіть в європейських країнах з федеративною формою правління. У 90-х і в 2000-х рр. агенції регіонального розвитку в основному створювалися як компанії, що належать державним органам. В останнє десятиліття система цих установ була трансформована, а у Великобританії ці установи були ліквідовані або їхні повноваження передані безпосередньо державним органам.

Можна зробити **висновок**, що відмінності в організації публічної влади у централізованій, децентралізованій та федеративній системі зберігаються, але можна спостерігати кілька трансформацій моделей децентралізації публічної влади за останні десятиліття. Основними тенденціями децентралізації є: компетенції органів місцевого самоврядування були посилені з кінця ХХ ст. до нашого часу, органи місцевого самоврядування другого рівня отримали компетенції у галузі регіонального планування; колишні центральні органи перетворилися на міжмуніципальні; в децентралізованих країнах були посилені координаційні компетенції центральних урядів.

Література

1. Rodríguez-Arana, J. (2008). *Derecho Administrativo Español*. Tomo I. Introducción al Derecho Administrativo Constitucional. Olieros: Netbiblo.
2. Moreno, L. (2001). *The Federalization of Spain*. London, Portland: Frank Cass.
3. Elisenda C. and Rocher A. (2014). (Mis)recognition in Catalunya and Quebec: The Politics of Judicial Containment. In J. Lluch, eds., *Constitutionalism and the Politics of Accommodation in Multinational Democracies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 46–69.
4. Стогова О. В. Референдум про незалежність Каталонії: правові наслідки. *Європейські цінності та практики у політико-правовому дискурсі* : зб. матеріалів XXXI Харків. політол. читань (м. Харків, 25 трав. 2018 р.). Харків : Право, 2018. С. 84-86.
5. Viver Pi-Sunyer, C. (2013). The Distribution of Competences in Spain a Year After the Ruling 31/2010 of Constitutional Court: The Reaffirmation of the Unitary State? In: A. López-Basaguren and L. Escajedo San Epifanio, eds., *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*. Heidelberg, Berlin: Springer, pp. 451–466.
6. Shutt, J. (1996). Appraising Europe in the Regions 1994-1999: A Case Study of Recent Experiences in Yorkshire and Humberside. In J. Alden and P. Boland, eds., *Regional Development Strategies. A European Perspective*. London, Bristol: Jessica Kingsley Publishers, Regional Studies Associations, pp. 86–106.
7. Burgess, M. (2006). *Comparative Federalism. Theory and practice*. London, New York: Routledge.
8. McHarg, A. (2016). The Constitutional Case of Independence. In: A. McHarg, T. Mullen, A. Page and N. Walker, eds., *The Scottish Independence Referendum. Constitutional and Political Implications*. Oxford: Oxford University Press, pp. 101–126.
9. Benz, A. and Meinecke, A. (2006). Sub-National Government and Regional Governance in Germany. In M. Hoffmann and H. Vincent Wollmann, eds., *State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 59–74.