

УДК 323.172

© Т. Ю. Кулішенко, 2015

<http://orcid.org/0000-0002-1904-042X>

Т. Ю. Кулішенко

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ПРОБЛЕМА ІНСТИТУЦІЙНОЇ ФУНКЦІОНАЛЬНОСТІ

Стаття присвячена розгляду питання про інституційну детермінованість та функціональність децентралізації державної влади. Автор наводить дані про відсутність прямої залежності між децентралізацією і покращенням та здешевленням управління та надання послуг органами влади. Показано, що основною політичною функцією децентралізації влади є інституційне закріплення статусу ресурсозабезпечених груп, які конкурують між собою за контроль над владним перерозподілом ресурсів.

Ключові слова: децентралізація, ресурсозабезпечені групи, перерозподіл ресурсів.

Т. Ю. Кулішенко

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: ПРОБЛЕМА ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ФУНКЦИОНАЛЬНОСТИ

Статья посвящена рассмотрению вопроса об институциональной детерминированности и функциональности децентрализации государственной власти. Автор приводит данные об отсутствии прямой зависимости между децентрализацией и улучшением а также удешевлением управления и предоставления услуг органами власти. Показано, что основной политической функцией децентрализации власти является институциональное закрепление статуса ресурсообеспеченных групп, которые конкурируют между собой за контроль над властным перераспределением ресурсов.

Ключевые слова: децентрализация, ресурсообеспеченные группы, перераспределение ресурсов.

Т. Ю. Kulishenko

DECENTRALIZATION OF STATE POWER: THE PROBLEM OF INSTITUTIONAL FUNCTIONALITY

The article deals with the issue of institutional determinism and functionality decentralization of state power. The author cites the lack of direct correlation between decentralization and improving and cheapening management and service delivery by government. It is shown that the main function of political decentralization of power is institutional consolidation status secured resource groups that compete for control of the powerful redistribution of resources.

Key words: decentralization, resource provided, reallocation of resources.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження проблеми децентралізації державної влади зумовлена не лише курсом на інтегрування України в європейську спільноту, в якій прийнято вважати, що жодна держава не може вважатися демократичною, якщо вона не має територіальної децентралізації державної влади, але й необхідністю аналізу

характеру міжелітних домовленостей українських ресурсозабезпечених угруповань, що претендують на владу в країні.

В європейській політичній думці децентралізація вважається необхідним компонентом процесу демократизації, оскільки вона передбачає делегування державно-владних повноважень органам, які або обираються місцевим населенням, або більш доступні для нього. Децентралізація також створює більш сприятливі умови для безпосередньої участі населення у вирішенні питань місцевого значення, звільняючи державні органи від їх вирішення і дозволяючи їм сконцентруватися на стратегічних питаннях розвитку країни, ретельному плануванні та організації різних програм на республіканському рівні.

Аналіз актуальних досліджень. Зазвичай децентралізація визначається як передання певних завдань і повноважень державної влади з рівня її центральних органів на нижчий рівень; причому функції, що раніше належали центру, переводяться у завдання та повноваження органів як державної влади нижчого рівня, так і місцевого самоврядування. Ряд вітчизняних дослідників взагалі описує децентралізацію державної влади як передачу частини її функцій у сферу недержавного публічного управління. Суб'єктами такого управління називаються або територіальні громади, або професійні об'єднання громадян.

Наприклад, автори дослідження «Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України» Центру політико-правових реформ виділяють такі основні види децентралізації за суб'єктами та сферами впливу:

– територіальна децентралізація – створення органів публічної адміністрації, які здійснюють урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їх ієрархічною системою та підпорядкуванням (тобто органів місцевого та регіонального самоврядування);

– функціональна децентралізація – визнання самостійних і незалежних спеціалізованих організацій (об'єднання, спілки) суб'єктами владних повноважень із делегуванням їм права здійснювати певний обсяг завдань публічного характеру, зокрема, щодо урядування та виконання відповідних функцій у визначених законодавством сферах суспільного життя та згідно із встановленим порядком;

– предметна децентралізація – професійне самоврядування як система управлінських взаємовідносин між усіма представниками певної професії, що реалізується визначеною законом представницькою організацією, яка перебуває під наглядом органів державної влади [4, с. 15].

Такої ж точки зору дотримуються цілий ряд авторів, зокрема український правник Т. Карабін [7, с. 439], російський дослідник Ю. Тихоміров [10, с. 168] та французький дослідник Ж. Ведель. Останній прямо розділяє поняття децентралізації влади як передачі її частини органам місцевого самоврядування та деконцентрації влади як передачі її частини від центральних органів влади органам державного управління більш низького рівня [3, с. 305]. Французька наука державного управління пояснює цей розподіл тим, що на відміну від децентралізації, при якій відбувається винесення частини владних функцій та повноважень за межі механізму держави – до сфери компетенції незалежних від держави органів місцевого самоврядування, поняття деконцентрації влади охоплює лише «техніку управління», що означає розподіл виконання функцій держави всередині самої системи органів виконавчої влади [2, с. 57].

Однак із таким потрактуванням поняття децентралізації важко погодитися, оскільки міжнародний досвід органів місцевого самоврядування засвідчує, що їхня відносна «незалежність» від органів державної влади проявляється (і то частково) лише в межах тих повноважень, які відносяться до їх первісної компетенції. В межах же повноважень, делегованих центральними органами влади, орган місцевого самоврядування завжди діє

під контролем відповідних державних органів – територіальних державних адміністрацій, префектур тощо.

Разом із тим вітчизняні фахівці в галузі державного управління аргументовано відзначають, що в Україні відсутній реальний суб'єкт місцевого самоврядування – самодостатня територіальна громада, яка б володіла достатніми матеріальними і фінансовими ресурсами та мала б належні внутрішні джерела формування прибуткової частини місцевого бюджету [8; 9].

І хоча, у цілому, у роботах як зарубіжних, так і вітчизняних дослідників не прослідковується єдності поглядів щодо розуміння змісту поняття децентралізації, однак варто навести позицію, згідно якої «у загальному вигляді суть децентралізації полягає в тому, що функції та повноваження по здійсненню єдиної державної влади, яка первісно належить народові, розподіляються між відповідними органами державної влади з одного боку та органами державної влади і органами місцевого самоврядування – з іншого. У першому випадку йдеться про розподіл функцій і повноважень по здійсненню єдиної державної влади насамперед між вищими органами держави, що відображається у принципі поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову» [1, с. 21].

Разом з тим, питання про функціональні завдання децентралізації державної влади та причини її детермінованості як політичного інституту залишаються відкритими.

Метою даної статті є розгляд інституційної функціональності децентралізації державної влади.

Виклад основного матеріалу. У вітчизняній політичній науці домінує уявлення про те, що єдиною метою децентралізації є зменшення затратності діяльності органів державної влади та створення інституційної основи для більш якісного надання управлінських послуг громадянам. Зокрема, вважається, що децентралізація дозволяє підвищити ефективність розподілу бюджетних витрат (оскільки дозволяє адаптувати державні послуги до

місцевих потреб) і підвищити економічну ефективність (знизити собівартість) державних послуг і функцій (оскільки передбачає більш високий рівень підзвітності за їх результати, знижує кількість необхідних бюрократичних процедур і дозволяє враховувати рівень місцевих цін на товари та послуги при плануванні бюджетних витрат) [14].

На практиці теза про підвищення ефективності та результативності бюджетних витрат при децентралізації знаходить своє підтвердження далеко не у всіх випадках. Так, поряд з передовими практиками (як, наприклад, застосування механізмів участі громадян у формуванні бюджету, що сприяли підвищенню ефективності реалізації соціальних програм в деяких містах Бразилії), в зарубіжних країнах накопичений і негативний досвід, пов'язаний із децентралізацією окремих функцій і повноважень. Наприклад, бюджетна децентралізація в Перу призвела до зростання нерівності між окремими муніципальними утвореннями, дисбалансу короткострокових і середньострокових пріоритетів бюджетних витрат під впливом великих видобувних компаній, зацікавлених у розвитку лише окремих територій. У результаті, незважаючи на значне зростання бюджетних доходів муніципалітетів, внаслідок децентралізації спостерігається зростання рівня бідності населення [13].

Децентралізація повноважень Національного фонду житла в Аргентині, яка була реалізована в політичній площині, але без системних змін щодо підвищення якості надання державних послуг та ефективності здійснення державних функцій, не привела до підвищення ефективності бюджетних витрат. Навпроти, в результаті передачі повноважень по управлінню коштами Національного фонду житла на рівень провінцій частка адміністративних витрат у загальному обсязі коштів фонду зросла з 18% до 22% (при середньому рівні в 7–10% для аналогічних програм в інших країнах), причому скоротився такий показник як кількість розглянутих (завершених) справ у розрахунку на одного співробітника. Таким чином, даний приклад

ілюструє зниження ефективності бюджетних витрат у результаті децентралізації функцій [15].

У сусідній з нами Росії при передачі державних функцій на регіональний рівень їх собівартість також стає вищою. Так, обсяг витрат на проведення однієї перевірки на федеральному рівні там складає 22,3 тис. руб., на регіональному – 28,0 тис. руб., тоді як на одну муніципальну перевірку витрачається 292,9 тис. руб. Обсяг видатків на здійснення державного контролю (нагляду) на одного федерального державного службовця, зайнятого контрольно-наглядовою діяльністю, становить 279,0 тис. руб. на рік, на одного державного службовця суб'єкта Російської Федерації 773,8 тис. руб., на одного муніципального службовця, що здійснює муніципальний контроль, – 1144,5 тис. руб. [6].

Результати дослідження, проведеного центром розвитку Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) по 19 країнам, що розвиваються, показали, що децентралізація повноважень призвела до зниження рівня бідності лише в одній третині випадків, тоді як в інших випадках реформи, спрямовані на децентралізацію функцій, або суттєво не впливали на рівень бідності, або призводили до зростання частки бідного населення [12].

У цілому, хоча децентралізація потенційно може створювати умови для підвищення якості державних послуг (і відповідно підвищення результативності бюджетних витрат), оцінки міжнародних організацій свідчать про те, що на практиці це відбувається не завжди. Серед основних причин, по яких децентралізація може не призводити до підвищення якості державних послуг, частіше всього наводяться: більш низький інституційний потенціал місцевих органів державного управління та територіального самоврядування, недостатнє залучення до управління місцевих громад і низький рівень їх підзвітності, асиметрія інформації і відсутність можливості у громадян щодо вибору місця надання державних послуг, у тому числі шляхом міграції в регіони, де якість державних послуг є вищою [13].

Крім того, в контексті децентралізації часто згадуються і ризики, пов'язані з можливим нехтуванням тими чи іншими аспектами державної політики (наприклад, екологічними стандартами) для досягнення більш значущих з точки зору місцевих органів державного управління та територіального самоврядування цілей (наприклад, залучення інвестицій), відсутністю можливості використання економії від масштабу (наприклад, при здійсненні державних закупівель), зростанням транзакційних адміністративних витрат, викликаних необхідністю міжвідомчої взаємодії органів державного управління на різних рівнях, а також недосягненням загальних макроекономічних цілей (наприклад, щодо зниження державного боргу і вирівнюванню рівня бюджетної забезпеченості) [11].

У цілому, дослідники, що вивчають зарубіжний досвід децентралізації владних повноважень, відзначають, що в результаті передачі цих повноважень від центрального на місцевий рівень їхня якість суттєво не зростає, натомість собівартість реалізації може зростати. Російська дослідниця Є. Добролюбова, що має досвід керівництва проектами Світового банку зі сприяння в проведенні адміністративних реформ у пострадянських державах та роботи в урядовій комісії Російської федерації з оцінки результативності діяльності федеральних і регіональних органів виконавчої влади, взагалі вважає, що тісної кореляційної залежності між рівнем децентралізації та ефективністю виконання державних функцій не існує [5, с. 102]. Більше того, аналізуючи російський досвід децентралізації, вона відзначає, що «в результаті делегування повноважень на місцевий рівень при зростанні обсягів затрат федерального бюджету на забезпечення реалізації відповідних функцій органами виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації відзначається зниження показників результативності за всіма основними напрямками» [5, с. 107].

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, пояснення інституційної функціональності децентралізації державної влади виключно з точки зору її оптимізації не отримує емпіричного підтвердження.

У той же час логічно припустити, що ця децентралізація інституційно пов'язана з конфігурацією взаємовідносин ресурсозабезпечених груп, які конкурують між собою за контроль над владним перерозподілом ресурсів через механізм держави. Розглянемо основні варіанти такої конфігурації, яка може будуватися або на абсолютному переважанні ресурсозабезпеченості однієї з груп – суб'єктів політики, або на відносно рівномірному розподілі серед них ресурсів влади, що виключає можливість встановлення однією з груп домінантного статусу.

При безумовному домінуванні одного суб'єкта політики вся повнота державної влади зосереджується в його руках. На формі організації державної влади це відображається у її централізації, оскільки централізація прийняття владних рішень зменшує затратність на реалізацію як владних, так і управлінських функцій. При цьому від прийняття владних рішень відсікаються більш низькі – управлінські рівні виконавчої гілки влади, завдяки чому центр блокує їх направленість на отримання ренти від самостійного розпорядження тими ресурсами, перерозподіл яких здійснюється через механізм держави.

Як правило, при цьому всі повноваження у прийнятті державних рішень щодо контролю за владним перерозподілом ресурсів зосереджуються на рівні глави держави, який реалізує їх через підконтрольний і підзвітний собі уряд. Парламент втрачає функцію поля конкурентної боротьби ресурсозабезпечених груп за контроль над перерозподілом ресурсів, оскільки конкуренція заміщується монополією правлячого угруповання. Відповідно вся система державно-владного перерозподілу і управління теж централізується: всі податки та збори поступають у державний бюджет і звідти розподіляються у централізованому порядку.

Якщо ж співвідношення ресурсозабезпеченості чітко не визначене і не дозволяє жодному з угруповань отримати домінантний статус, їхня конкуренція, що обмежується необхідністю підтримання загального пільгового доступу до ресурсів, інституційно оформлюється в рамках

картельної угоди. Така правляча еліта представляє собою не угруповання з чітко визначеним домінуванням одного з суб'єктів, а об'єднання конкуруючих між собою в рамках певних домовленостей ресурсозабезпечених груп. Ці домовленості (внутрішньоелітна картельна угода) перш за все оформлюють існування різного рівня центрів прийняття владних рішень щодо перерозподілу ресурсів, кожен з яких є інструментом в руках тієї чи іншої фракції правлячої еліти.

За цих умов монополія глави держави на прийняття визначеного кола державно-владних рішень щодо перерозподілу ресурсів (чи навіть контролю за таким перерозподілом), є не вигідною для правлячої еліти. Це пояснюється тією обставиною, що значний обсяг владних повноважень глави держави створює інституційні підстави для набуття ним статусу не просто арбітра, що контролює дотримання картельної угоди еліт, але й самостійного суб'єкта конкурентної боротьби, який забезпечується ресурсами влади у результаті отримання владної ренти від здійснення управлінської, фіскальної та правоохоронної функцій держави. Тому, як правило, міжелітні домовленості включають у себе розподіл між їх учасниками основних центрів прийняття державно-владних рішень. Глава держави при цьому усувається від прийняття таких рішень.

Основним полем внутрішньоелітної конкуренції стає парламент як центральний орган державної влади, у якому представлені всі групи правлячої еліти у відповідності до поточного співвідношення забезпеченості ресурсами. Ті фракції правлячої еліти, що змогли досягти ситуативних сепаратних домовленостей щодо контролю над державно-владним перерозподілом ресурсів, об'єднують своє представництво в парламенті у коаліцію більшості. Ця коаліція має право формувати відповідальний перед нею (і відповідно – перед об'єднанням ресурсозабезпечених груп) уряд, через який і реалізуються державно-владні рішення щодо перерозподілу ресурсів. Натомість ті фракції еліти, що тимчасово не змогли отримати першочерговий доступ до контролю за перерозподілом, отримують статус парламентської

опозиції, залишаючи за собою право державного контролю за виконанням довготермінових загальноелітних домовленостей і відповідно – належність до кола правлячої еліти. Таким чином повноваження формально єдиного центру державної влади розподіляються між фракціями правлячої еліти у відповідності до досягнутого поточного співвідношення ресурсозабезпеченості та узгодження інтересів.

Хоча на становлення форм децентралізації влади впливає цілий ряд чинників, що можуть мати не лише раціональний, але й ірраціональний з точки зору стороннього спостерегача характер, логічно припустити, що ці форми у першу чергу відображають закріплення за членами внутрішньоелітної картельної угоди відповідних джерел надходження ресурсів. Відповідно можна спостерігати різноманітні способи децентралізації державної влади – від її розподілу на три гілки до створення автономних територіальних державних утворень із власними органами влади та законодавством.

Пов'язуючи картельні домовленості з існуванням територіальної автономії – від автономії місцевого самоврядування до федералізації – припускаємо, що в основі ресурсозабезпеченості місцевого угруповання політичної еліти лежить владна рента від перерозподілу місцевих ресурсів. При цьому обсяг цих ресурсів має бути цілком достатнім для того, щоб дане угруповання змогло відстояти свої прерогативи на контроль над їхнім перерозподілом на даній території у довготерміновому плані, закріпивши їх законодавчо як автономію місцевого рівня влади чи самоврядування.

Крім територіально оформленої децентралізації в практиці державотворення спостерігається також ряд форм, за яких при існуванні формально централізованої унітарної держави конкуруючі угруповання розподіляють між собою органи державної влади, важливі в плані отримання ренти від прийняття державних рішень. Базою надходження ренти при цьому є контроль над перерозподілом ресурсів не на окремій території, а в рамках певної сфери економічної діяльності – виробничої, торгово-посередницької

чи фінансової через отримання угрупованням «в користування» окремого галузевого міністерства чи відомства. Крім цього, отримання вказаної ренти можливе через надання угрупованню владної позиції в одному з контрольно-наглядових чи правоохоронних органів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) / В. Борденюк // *Право України*. — 2005. — № 1. — С. 21—25.
2. Бребан Г. Французское административное право / Г. Бребан — Москва, 1988. — 314 с.
3. Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель — Москва: Прогресс, 1973. — 512 с.
4. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.] ; Центр політико-правових реформ. — К. : «Москаленко О. М.», 2012. — 212 с.
5. Добролюбова Е. И. Как децентрализация влияет на эффективность и результативность бюджетных расходов: оценка исполнения делегированных полномочий. / Е. И. Добролюбова. Вопросы государственного и муниципального управления // *Public administration issues*. — 2013. — №4. — С. 99—112.
6. Доклад Минэкономразвития России «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)». [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://ar.gov.ru/library/index.html?folder_id=1.
7. Карабін Т. О. Проблеми децентралізації виконавчої влади в Україні та можливі напрями їх вирішення / Т. О. Карабін // *Форум права* — 2012. — № 4. — С.439—444 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://arhive.nbuv.gov.ua/FPA2024/2ktoniv.pdf>.
8. Рильська В. В. Механізм взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в аспекті децентралізації влади / В. В. Рильська. // *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. — 2014. — № 2. — [Електронний ресурс] — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu_2014_2_26.pdf.
9. Рябченко О. П. Єдність та розподіл влад у системі органів державної влади в Україні / О. П. Рябченко // *Вісник Запорізького юридичного інституту*. — 2000. — № 1 (10). — С. 3—11.
10. Тихомиров Ю. А. Публичное право: учебник / Ю. А. Тихомиров. — Москва : Изд-во БЕК, 1995. — 496 с.
11. Charbit C. (2011). Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi—level Approach. // *OECD Regional Development Working Papers*, 2011.04. OECD Publishing. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.oecd.org/gov/regional—policy/48724565.pdf>.
12. Jütting J., Corsi E. & Stockmayer A. (2005). Decentralisation and Poverty Reduction. // *OECD Development Center. Policy Insight*, n. 5. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.oecd.org/dev/34425321.pdf>.
13. OECD DAC POVNET Joint Learning Event. The Political Economy Challenge of Decentralisation. Policy Instrument Note, n. 8, 2011. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.oecd.org/dac/povertyreduction/47466992.pdf>.

14. World Bank. (2001). Prem notes 55. Decentralization and Governance: Does Decentralization Improve Public Service Delivery? June. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://iacconference.org/documents/cs28a.pdf>.
15. Zanetta, C. (2007). Seeking Better Policies or Just Giving Up Responsibility? The Decentralization of the Argentina's National Housing Fund (FONAVI). Third Urban Research Symposium. November 2007. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.globalurban.org/GUDMag07Vol3Iss1/MagHome.html>.