

**Т.А. КАРАБИН,**  
заместитель декана юридического факультета  
Ужгородского национального университета,  
кандидат юридических наук, доцент  
(г. Ужгород, Украина)

## МОДЕЛИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

В данной научной статье рассматривается актуальный вопрос, который заключается в модели децентрализации публичной власти. Также актуальность статьи заключается в том, что популярность научной концепции децентрализации в мире и Украине объясняется тем, что часто им обосновывается повышение эффективности управления, снижение уровня коррупции, привлечения граждан к управлению, обеспечение демократических стандартов, повышения качества в предоставлении административных услуг, экономический рост и т.д. Тем не менее, понимание и определение понятия «децентрализация» не существует, что вызвано отраслевыми и дисциплинарными различиями в понимании, а также языковыми различиями. Хотя, при этом, антоним понятия «децентрализации» - «централизация» имеет определенное и общепринятое трактовка как концентрация власти, ресурсов и полномочий в едином центре или органе.

**Ключевые слова:** модели, децентрализация, публичная власть, демократические стандарты, административные услуги.

Популярность научной концепции децентрализации в мире и Украине объясняется тем, что часто им обосновывается повышение эффективности управления, снижение уровня коррупции, привлечения граждан к управлению, обеспечение демократических стандартов, повышения качества в предоставлении административных услуг, экономический рост и тому подобное. Тем не менее, понимание и определение понятия «децентрализация» не существует, что вызвано отраслевыми и дисциплинарными различиями в понимании, а также языковыми различиями. Хотя, при этом, антоним понятия «децентрализации» - «централизация» имеет определенное и общепринятое трактовка как концентрация власти, ресурсов и полномочий в едином центре или органе.

Среди отечественных ученых, в работах которых исследовались понятие, сущность, виды и формы децентрализации государственной власти, территориального устройства следует привести В. Аверьянова, М. Баймуратова, Е. Балацкого, В. Борденюка, В. Кампо, И. Колиушко, М. Мниха, Н. Нижник, С. Осадчук, Н. Проц, Ю. Субботовича, С. Фролова, И. Чугунова и других. Но тем не менее, несмотря и на повышенный интерес к проблемам децентрализации, и на достаточное количество работ по тематике, в трудах отечественных исследователей единства взглядов понимания содержания понятия децентрализации не прослеживается<sup>1</sup>.

Проблематичным является также характеристика содержания децентрализации, когда исследователи связывают ее и выводят ее признаки с других в большей или меньшей степени смежных и связанных концепций и оценочных понятий. К примеру, некоторые исследования включают демократию<sup>2</sup> в определение категории «децентрализация».

В отечественной науке административного права и науке государственного управления традиционно категория децентрализации рассматривалась и продолжает рассматриваться в сопоставлении с такими смежными понятиями как «деконцентрация», «деволюция», реже «делегирования». Это связано с тем, что одними из первых зарубежных научных работ в области административного права, переведенных на русский язык, стали труды французских административистов Жана Веделя и Ги Бребана, где авторы давали характеристику децентрализации и отделяли ее от приведенных понятий. Так, в данных работах определяется,

<sup>1</sup> Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики, 2003. За заг. ред. Вадима Борисовича Авер'янова, (Київ: Факт), 384с.

<sup>2</sup> Crook, Richard, and James Manor, 2000. Democratic Decentralization. 11, OED Working Paper Series. (World Bank, Washington DC): [http://Inweb90.worldbank.org/OED/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/2365D3D73CFE619D8525697700729143/\\$file/Demcratc.pdf](http://Inweb90.worldbank.org/OED/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/2365D3D73CFE619D8525697700729143/$file/Demcratc.pdf).

что близким, но не тождественным по смыслу к децентрализации, является понятие деконцентрации власти, поскольку деконцентрация - это лишь «техника управления»<sup>1</sup>, что означает распределение выполнения функций государства внутри самой системы органов исполнительной власти, а децентрализация же в соответствии предусматривает передачу управления делами органам, обладающих определенной независимостью по отношению к центральной власти. В этом смысле деконцентрация может также рассматриваться как первый шаг при децентрализации управления для повышения качества предоставления услуг.

Несмотря на то, что в отдельных трудах ученых-юристов деконцентрация толкуется как один из способов децентрализации, а именно, административной ее формы<sup>2</sup>, на сегодняшний день сущностное отграничение концепций децентрализации и деконцентрации развилось как в теории европейского права, так и отечественной науке и стало общепринятым<sup>3</sup>.

На основе сущностных различий процессов децентрализации рассматривают различие между территориальной и функциональной децентрализацией. Территориальная децентрализация - это процесс, с помощью которого конституцией или актом парламента (часто в общих чертах) регламентируется юрисдикция автономной действующей власти на ограниченной территории, и которая имеет статус отдельного юридического лица. Это осуществляется путем предоставления власти тем органам, которые избираются непосредственно гражданами, проживающими на соответствующей территории.

Понятие «функциональная децентрализация» или «децентрализация услуг» относится к форме правления. В этом смысле стоит привести позицию, что «в общем виде суть децентрализации заключается в том, что функции и полномочия по осуществлению единой государственной власти, которая изначально принадлежит народу, распределяется между соответствующими органами государственной власти, с одной стороны, и органами государственной власти и органами местного самоуправления - с другой. В первом случае речь идет о распределении функций и полномочий по осуществлению единой государственной власти, прежде всего между высшими органами государства, отражается в принципе разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Таким образом децентрализации государственной власти, отражая принципы взаимоотношений парламента, главы государства и правительства, охватывается, как известно, понятие формы государственного правления»<sup>4</sup>. Ее смысл заключается в том, что принятие решений в пределах четко определенных задач, представляющих общий интерес, осуществляет автономный государственный орган, имеющий статус юридического лица и относительная степень финансовой независимости от центральной власти. Это также может быть полугосударственная организация под контролем правительства или подразделения вне государственного регулирования, а также неправительственные организации или частные фирмы.

Что касается вопроса внедрения децентрализации в Украине, то следует отметить, что функциональная децентрализация оказывается у нас достаточно слабо. В соответствии с Законом Украины «О Кабинете Министров Украины» Кабинет Министров Украины является высшим органом в системе исполнительной власти. Правительство направляет, координирует и контролирует деятельность центральных и местных исполнительных органов власти. Это означает, что все органы исполнительной власти, те, которые обладают исполнительными и распорядительными полномочиями, находятся в подчинении (прямом или косвенном) Кабинета Министров Украины. То есть, в нормативном регулировании и практике деятельности государственных органов прослеживается преимущественно территориальная, а не функциональная децентрализация.

Тем не менее, достаточно часто эти понятия смешивают и заменяют друг другом. Следует отметить тот факт, что в украинских научных кругах не существует достаточно четкого представления о типах децентрализации и характерные черты каждого вида. Например,

<sup>1</sup> Бребан Ги, 1988. Французское административное право, (Москва: Прогресс), 314 с.

<sup>2</sup> Rao, S., Scott, Z. and Alam, M. (2014). Decentralisation and Local Government: Topic Guide (3rd ed.) Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham.

<sup>3</sup> Utomo, W.W., 2009. Balancing Decentralization and Deconcentration: Emerging Need for Asymmetric Decentralization in the Unitary States. Nagoya.

<sup>4</sup> Борденюк Василь, 2005. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види). 1, Право України, 21–25.

Институт гражданского общества в сотрудничестве с Министерством регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины, Офисом Реформ и при финансовой поддержке Европейского Союза, проводит серию информационных встреч под названием «Функциональная децентрализация в Украине»<sup>1</sup>. Однако, вопросы, которые их предметом обсуждения касаются в основном принципов, лежащих в основе проекта закона «Об административно-территориальном устройстве в Украине», определение областей, где может осуществляться эффективно местное самоуправление, принципы организации местных сообществ и другие. Очевидно, что эти вопросы характеризуют содержание территориальной, а не функциональной децентрализации.

Таким образом, вопрос административной децентрализации в украинской доктрине сводится к вопросу территориальной децентрализации государственного управления. Практические аспекты, а именно, правовое регулирование процесса децентрализации, в основном, касаются территориальной составляющей, является расширением прав и возможностей местных неправительственных структур, органов местного самоуправления.

В литературе также встречается выделение вертикальной и горизонтальной децентрализации. Так, вертикальной децентрализацией понимается определение порядка принятия решений руководящими органами разного уровня. Принципиальными вопросами вертикальной децентрализации являются: глубина иерархической децентрализации; объем и сфера полномочий низших властных звеньев (всех субъектов, которые наделены правом осуществлять функции общественного значения) и организация системы надзора и контроля за деятельностью этих органов. При этом здесь речь идет не только об органах публичной администрации, но и о других субъектах (профессиональные объединения, предпринимательские структуры и др.). Зато горизонтальная децентрализация означает распределение и определение функций и компетенции всех других элементов структуры органов публичной администрации, кроме руководящего органа<sup>2</sup>.

Несмотря на то, что широкий диапазон возможных комбинаций форм, уровней и размеров децентрализации публичной власти редко реализуется в чистом виде, научные публикации зарубежных исследователей, касающихся вопросов типов децентрализации, преимущественно концентрируются на таких как политическая децентрализация, административная децентрализация и фискальная децентрализация.

Политическая децентрализация обычно определяется как степень, в которой политические институты отражают интересы граждан и превращают их в политические решения<sup>3</sup>. Конечно, все политические системы осуществляют организацию и объединение интересов в одну систему через соответствующие институты, которые определяют и несут их содержание к государству. Однако, способ, которым это происходит отличается. Одни элементы политической системы, такие как политические партии, формулируют и с помощью выборов доносят общественные интересы непосредственно представительный орган государства. Другие системы представительства работают через институты гражданского общества, такие как общественные организации, союзы и движения. Реже представления интересов происходит в прямых переговорах с аппаратом государства, как, например, заключение генерального и отраслевых соглашений с профсоюзными органами. Все элементы политической системы, определяют и представляют интересы, связанные с институтами самого государства, поскольку именно она устанавливает правила функционирования политической системы, определяет, какие вопросы могут быть «политизированные» и каким образом.

В политически централизованных государствах местные властные субъекты назначаются национальными органами и могут быть привлечены к ответственности избирателями лишь косвенно. А в децентрализованных политических системах местные властные субъекты избираются населением, именно на местном уровне могут решаться и

<sup>1</sup> Офіційний сайт ГО «Інститут громадянського суспільства»: <http://www.csi.org.ua/?p=5146>

<sup>2</sup> Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України, 2012. Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін. Центр політико-правових реформ, Київ, 212 с.

<sup>3</sup> Aaron Schneider, 2003. Decentralization: Conceptualization and Measurement. Volume 38, Issue 3, Studies in Comparative International Development, 32-56

решаются базовые вопросы, а местные политические институты достаточно разветвленными и по крайней мере частично независимые от существующих на общегосударственном уровне.

Что касается политической децентрализации, то наиболее очевидным ее показателем является наличие выборов в общинах и на ассоциированном уровне местного самоуправления (районы, уезды, регионы, области). Вместе с тем следует отметить, что политическая децентрализация, изменяя уровень автономии и ответственности местных органов власти, имеет меньшее влияние на компетенцию, поскольку сама по себе политическая децентрализация НЕ расширяет полномочий органов, избранные.

Административная децентрализация касается способов преобразования органами публичной администрации политических решений непосредственно в распределение ресурсов с помощью регуляторной деятельности и механизма налогообложения. Она включает вопросы структуры местных органов публичной власти и их полномочий, системы управления, планирования, мониторинга и оценки организации обслуживания. Административная децентрализация может включать улучшение бюджетного процесса, финансового управления и финансового контроля в зависимости от степени фискальной децентрализации в стране. Административная децентрализация также включает в себя взаимосвязи с высшими и низшими административными структурами и находящимися на том же организационно-правовом уровне, а также механизмы взаимодействия с ключевыми субъектами частного права<sup>1</sup>.

В литературе категория административная децентрализация, как правило, объясняется тремя способами передачи полномочий от центрального органа и их распределения между субнациональными властными субъектами: «деконцентрация», «делегирование» и «деволюция»<sup>2</sup>.

Как уже было отмечено, «деконцентрация» касается передачи полномочий от центральных государственных органов в органы государства на местах. Такая передача меняет пространственное распределение полномочий, но не существенно влияет на самостоятельность в осуществлении полномочий: субъект, получающий власть, не избирается, а есть назначаемым, находится в управленческой вертикали государства, подчиненным центральному органу. Деятельность по деконцентрации направлена преимущественно на расширение и проникновение государственных структур на места, а не на расширение местной автономии и участия граждан. Поэтому поддерживаем позицию, что деконцентрация не является формой децентрализации, а одним из способов распределения полномочий внутри аппарата государства.

В противоположность предыдущему способу, «делегирование» означает передачу полномочий и ответственности местным органам власти или полуавтономным организациям, которые не входят в вертикальную структуры центральной власти, однако, остаются подотчетны ей, поскольку процесс делегирования предусматривает сохранение контроля органа, делегировал полномочия по его осуществлением суб объектом, кому эти полномочия делегированы. Соответственно и основное отличие между деконцентрации и делегированием является то, что делегируя орган осуществляет контроль на основании договорных отношений, которыми обеспечивается соблюдение подотчетности, а при деконцентрации подотчетность обеспечивается прямой или опосредованной подчиненности соответствующих органов.

В зависимости от реализованного, этот способ децентрализации может преследовать разные цели. Это может быть средством формирования потенциала местных органов власти для подготовки к дальнейшей, более глубокой децентрализации. Однако, может быть и средством, с помощью которого центральные власти, сохраняя статус-кво, утверждают о намерении распределения полномочий с негосударственными субъектами.

Деволюция, как способ административной децентрализации, является глубинной формой децентрализации, означает передачу полномочий местным субъектам, обладающих значительной автономией и независимостью в реализации полномочий. Тем не менее, приведенное не возражает связанности их деятельности положениям национального

<sup>1</sup> Democratic decentralization programming handbook, 2009, june. Prepared for the Office of Democracy and Governance (DG) of the U.S. Agency for International Development (USAID), 139 p.

<sup>2</sup> Blair, H. 1998. Spreading power to the periphery: A USAID Assessment of democratic local governance. Paper prepared for USAID's Center for Development Information and Evaluation

законодательства, приоритетов национальной политики, а также общегосударственных стандартов. Механизм деволюции предусматривает использование местных выборов, поскольку местные независимые органы не являются частью государственного механизма и формируются на выборной основе. Таким образом, в отличие от деконцентрации и делегирования, деволюция не может происходить независимо от политической децентрализации, а понятие «деволюция полномочий» и «политическая децентрализация» настолько тесно связаны, что это<sup>1</sup> в некоторых исследованиях приваад авторов к выводу, что деволюция - это одна из форм политической децентрализации<sup>2</sup>.

Таким образом, разница между деконцентрацией и делегированием и деволюции как формами административной децентрализации кроме всего прочего также и в отношении органа, предоставляющего полномочия, и того, что их получает. Деконцентрация предусматривает наличие вертикальных отношений подчинения, делегирования означает существование договорных отношений публичного права, деволюция привлекает отношения «на расстоянии вытянутой руки».

Очевидно, что одним из сложных вопросов является определение показателей административной децентрализации, то есть показателей степени самостоятельности децентрализованного субъекта в решении управленческих вопросов. Конечно, не следует слишком упрощать процесс децентрализации, ведь он характеризуется многообразием административных связей между субъектом, который приобретает управленческие функции и полномочия и тем, который их передает. Тем не менее, одним из возможных способов определить уровень местной автономии – это проанализировать контроль, осуществляется местными доходами. А именно, процент собственных доходов в общем объеме доходов местных бюджетов может быть показателем уровня контроля за ресурсами, поскольку величина самого местного ресурса будет показателем скорее состоятельности общества, а не уровня контроля. Другим показателем может быть величина доходной части местных бюджетов, не учитывается при расчете трансфертов. Данный показатель также в определенной мере отражает уровень местной автономии.

Фискальная децентрализация касается объема налогов, собираемых местными органами, размера расходов и возможности исправления финансовых дисбалансов. Характеристика содержания финансовой децентрализации определяет необходимость решения так называемой «проблемы назначения», то есть соответствие полномочий в финансовой сфере и объема ресурсов на различных уровнях осуществления власти<sup>3</sup>.

Хотя политическая, административная и фискальная децентрализация связаны, подавляющее большинство исследователей сосредотачиваются на одной из моделей, пытаются раскрыть динамику соответствующего аспекта децентрализации и построить доказательную базу, которая демонстрирует его влияние на другие формы и виды. Так, в обзоре научной литературы по вопросам децентрализации подведены, что последние исследования ставят фискальную децентрализацию в центре всех других форм децентрализации. Фискальная децентрализация непосредственно влияет на предоставление государственных товаров и услуг, коррупцию, экономический рост, и местный потенциал<sup>4</sup>.

Фискальная децентрализация влияет на изменение полномочий субнациональных властных субъектов, когда расширяется объем полномочий по аккумуляции налоговых поступлений или когда законодательно устанавливается участие субнациональных властных субъектов в осуществлении политики расходования бюджетных средств. Расширение полномочий местных органов власти в финансовой сфере повышает их способность реально выполнять управленческие функции и функции по предоставлению публичных услуг, которые они уполномочены осуществлять. Фискальная децентрализация также влияет и улучшает

<sup>1</sup> Democratic decentralization programming handbook, 2009, june. Prepared for the Office of Democracy and Governance (DG) of the U.S. Agency for International Development (USAID), 139 p.

<sup>2</sup> Rao, S., Scott, Z. and Alam, M. (2014). Decentralisation and Local Government: Topic Guide (3rd ed.) Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham.

<sup>3</sup> Democratic decentralization programming handbook, 2009, june. Prepared for the Office of Democracy and Governance (DG) of the U.S. Agency for International Development (USAID), 139 p.

<sup>4</sup> Stacey, White, 2011. Government decentralization in the 21st century: a literature review (A report of the CSIS program on crisis, conflict, and cooperation). Center For Strategic And International Studies, 17p.

механизм подотчетности субъекта публичной власти перед территориальной общиной. Ведь, когда избиратели знают, что местным властям предоставлено полномочия контроля значительных собственных источников доходов и расходов, они понимают и важность подотчетности и подконтрольности в принятии решений по финансовым вопросам, которые принимаются на местах.

С точки зрения затратной части фискальная децентрализация касается передачи дополнительных обязанностей местным органам по финансированию обеспечения услуг населению, в том числе часто одних из самых важных: здравоохранение, образование и инфраструктура. В тех административно-территориальных единицах, где преференции граждан к услугам неоднородны, фискальная децентрализация позволяет более эффективно установить соответствие между запросами населения и оказанием услуг. В доходной части наиболее распространенные типы фискальной децентрализации ведут к повышению прозрачности и стабильности трансферов, наделяя субнациональные органы полномочиями администрировать собственные налоги и устанавливать ставки этих налогов.

Абсолютно согласны с позицией, что выражается в исследованиях, лучшим индикатором уровня фискальной централизации или децентрализации является величина доли местных доходов и расходов<sup>1</sup>. Конечно, выбор в пользу фискальных инструментов, а не финансовой деятельности или другой регуляторной деятельности частично является односторонним с методологической точки зрения. Однако, многообразие регуляторных инструментов, которые используют органы публичной администрации в распределении материальных благ настолько широк, что практически невозможно выделить объективные статистические показатели, которые можно было бы сравнить в различных отраслях, территориях и тем более странах, кроме фискальных.

Таким образом, приведенные и проанализированы основные виды и формы децентрализации публичной власти редко на практике реализуются в чистом виде, хотя имеют важное теоретико-методологическое значение. Однако, при «Выборе» схем и способов децентрализации власти в Украине, как представляется, более важно не определить модель децентрализации и соотносить один вид с другим, а сосредоточить научный поиск в направлении исследования и анализа показателей их уровня.

---

<sup>1</sup> Aaron Schneider, 2003. Decentralization: Conceptualization and Measurement. Volume 38, Issue 3, Studies in Comparative International Development, 32-56