



**УДК: 342.5**

**Каракасіди Олена Федорівна,**  
аспірантка, Міжрегіональна Академія  
управління персоналом, 03039, м. Київ,  
вул. Фрометівська, 2, тел.: (067) 465 97  
25, e-mail: karakasidi68@ukr.net

ORCID: 0000-0003-2336-2621

**Каракасиди Елена Федоровна,**  
аспірантка, Межрегиональная Академия  
управления персоналом, 03039, г. Киев,  
ул. Фрометовская, 2, тел.: (067) 465 97 25,  
e-mail: karakasidi68@ukr.net

ORCID: 0000-0003-2336-2621

**Caracasidi Olena Fedorivna,**

postgraduate, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frome-  
tivska, tel.: (067) 465 97 25, e-mail: karakasidi68@ukr.net

ORCID: 0000-0003-2336-2621

---

## **ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ЧИННИК ЗБЕРЕЖЕННЯ ЦІЛІСНОСТІ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВЛАДИ**

**Анотація.** Аналізується проблема посилення державної влади, поліпшення державного управління у сучасних суспільствах перехідного плану, в тому числі в Україні, за рахунок децентралізації. Робиться висновок, що така децентралізація і, одночасно, збереження цілісності державної влади забезпечує раціональний поділ влади та розподіл владних повноважень, запровадження дієвої системи стримань і противаг. В сучасній Україні такі процеси, на думку багатьох фахівців — політологів, державних управлінців, соціологів поки що залишаються недостатньо врегульованими.

**Ключові слова:** державна влада, децентралізація державного управління, розподіл влади і владних повноважень, система стримань і противаг, демократія, опозиція.

## **ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК ФАКТОР СОХРАНЕНИЯ ЦЕЛОСТНОСТИ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ВЛАСТИ**

**Аннотация.** Анализируется проблема усиления государственной власти, улучшение государственного управления в современных обществах переходного плана, в том числе в Украине, за счет децентрализации. Делается вывод, что такая децентрализация и, одновременно, сохранение целостно-

сти государственной власти обеспечивает рациональное разделение властей и распределение властных полномочий, внедрение действенной системы сдержек и противовесов. В современной Украине такие процессы, по мнению многих специалистов — политологов, государственных управленцев, социологов пока остаются недостаточно урегулированными.

**Ключевые слова:** государственная власть, децентрализация государственного управления, распределение власти и властных полномочий, система сдержек и противовесов, демократия, оппозиция.

## DECENTRALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION AS A FACTOR OF PRESERVING THE INTEGRITY OF THE SYSTEM OF AUTHORITIES

**Abstract.** The problem of strengthening state power, improving government in modern transitional societies, including Ukraine, through decentralization is analyzed. It is concluded that such decentralization and, at the same time, the preservation of the integrity of state power ensures a rational separation of powers and the distribution of powers, the introduction of an effective system of checks and balances. In modern Ukraine, such processes, according to many specialists — political scientists, government managers, sociologists, are still not sufficiently regulated.

**Keywords:** state power, decentralization of government, distribution of power and authority, system of checks and balances, democracy, opposition.

---

**Постановка проблеми.** Формування або трансформація, модернізація будь-якої держави найперше пов'язана зі змінами політичної системи, політичного режиму, системи державної влади. Остання за своєю суттю і конфігурацією вибудовує і відповідну систему державного управління.

Перераховані суспільно-політичні процеси значною мірою обумовлюють цілісність держави, незалежно від того, якою вона є — унітарною, федеративною, конфедеративною тощо. Державна влада — не ділиться, вона лише розподіляється між реально існуючими гілками влади, а ще точніше, розподіляються повноваження цих гілок, що в сумі станов-

лять єдину державну владу. Більше того надто бажано, щоб поділ влади, розподіл владних повноважень був процесом максимально раціональним, демократичним, цивілізованим. Цьому сприяє запровадження відповідної системи стримань і противаг, яка унебезпечує узурпацію влади будь-якою її гілкою. Однак, як пише зокрема Я. Бережний, — “система стримань і противаг, з одного боку сприяє співробітництву і взаємному пристосуванню органів влади, а з іншого боку — створює потенціал для конфліктів, які найчастіше вирішуються шляхом переговорів, угод і компромісів” [1, с. 60]. Але ж і “жорстка ієрархічна державна система, — додає А. Добролюбов, — може бу-

ти або тоталітарною, або ніякою” [2, с. 19].

Ще раз підкреслимо найпринциповіший момент: “система стримань і противаг — це досить складний механізм збереження цілісності влади при одночасному поділі влади, розмежування владних повноважень між окремими суб’єктами влади. Йдеться про принципи поділу влади (*principle of division of powers*) — умову і гарантію демократизму, що відбиває необхідність раціонального розчленування єдиної неподільної влади на окремі функції і закладається в конституції кожної цивілізованої правової держави” [3, с. 515]. Як підкреслював один з основоположників американської демократії Томас Джефферсон, уряди встановлені для того, щоб забезпечити людям їх права, і владу таких урядів можна визнати справедливою формою лише за умови, коли люди схвалюють діяльність своєї держави. У разі ж, коли будь-яка форма правління руйнує права громадян, народ має усі права на зміну такої форми правління (влади) [4, с. 142–151].

Вказану вище специфіку організації державної влади вдало коментує відомий український філософ, політолог Ф. М. Рудич, який пише: “Коли мова йде про поділ влади, то варто мати на увазі, що влада для ефективного функціонування не може розподілятися, вона повинна бути єдиною. Тому точніше вести мову про розмежування функцій різних гілок влади, їх завдань, повноважень” [5, с. 15]. Ф. Рудич розподіл влади пропонує розглядати по вертикалі: загальнодержавна, регіональна і місцева [Там само]. Це — досить поширена

точка зору, хоча немало фахівців ведуть мову про поділ влади, розмежування владних повноважень як по вертикалі, так і по горизонталі.

Вважається, що існуюча у США понад 200 років особлива модель системи розподілу влади є найдосконалішою, оскільки законодавча, виконавча і судова гілки влади розділені не лише організаційно, але й повністю незалежні одна від одної. Тобто, кожна з таких гілок влади має повноваження, що дозволяють їй контролювати і обмежувати інші гілки влади [6, с. 260]. Однак, американська модель скоріше є виключенням (хоча і позитивним), ніж нормою, в більшості країн світу існують різноманітні моделі стримань і противаг.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою.** Серед спеціальних робіт останнього часу, присвячених питанням проблематики даної статті, перш за все виділяємо праці авторів: Я. Бережний, Т. Джефферсон, А. Добролюбов, М. Обушний, І. Павленко, Ф. Рудич, М. Розумний, М. Василик, С. Хантингтон та багатьох інших.

**Мета статті** — дослідити чинники поліпшення державного управління у сучасних суспільствах перехідного плану за рахунок децентралізації.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Спочатку вкажемо на три базисні основи раціонального поділу влади, які притаманні усім системам державної влади. Це: демократія; субсидіарність; взаємини влади і опозиції. Як це реально виглядає?

З поняттями “демократія”, “субсидіарність” найтісніше проявляється субсидіарна демократія. Т. Панченко під нею розуміє “модель багаторівневої демократії, що забезпечує роз-

поділ повноважень і компетенцій на різних рівнях політичної взаємодії, виходячи з права нижчого рівня на першочергову дію порівняно з вищим (відповідно до принципу субсидіарності)”.

Підкреслимо, що така демократія, особливо у перехідних суспільствах, у суспільствах, що радикально трансформуються відіграє велику роль не лише у залученні до державотворчих процесів максимально великої кількості людей. Є можливість налагодити розумний і вкрай корисний баланс між регулятивним і організаційним впливом влади будь-якого рівня на державотворчі процеси. При цьому, чим вищим є рівень розвитку демократії, громадянського суспільства, тим помітнішою є саме регулятивна політика держави, державної влади.

Тепер, щодо опозиції, її взаємин з державною владою. Опозиція у будь-якій країні має фактично дві основних функції: а) конструктивне опонування діям вищих органів влади та парламентської більшості; б) представлення і захист інтересів своїх виборців [7, с. 16].

Юридично, у правовому плані опозиція, її статус можуть бути унормовані конституційно, в окремому законі, у регламенті, зокрема, Верховної Ради України. Останнє, між іншим, є чи не найдосконалішим кроком до встановлення статусу опозиції. Бо як говорить німецький конституціоналіст Д. Штернбергер “толерантне ставлення, визнання, легітимізація і, зрештою, інституціалізація парламентської політичної опозиції є найвищим винаходом політичної культури” [8].

Маємо врахувати, що опозиція може бути системною (конфронтаційною) і позасистемною (кооперативною, спів працюючою з владою). В країнах з «цивілізованими» (позасистемними) опозиціями, такий поділ у владі ділиться не на владу і опозицію, але й на більшість і меншість, тим більше, якщо така меншість за відповідних умов спроможна формувати уряд, фактично перерости у більшість.

У кожній країні права опозиції є різними. Так найбільшими, вважають фахівці, вони є у Португалії: 1) право одержання інформації про перебіг суспільних прав великого значення; 2) гарантії на відповідне представництво в парламентських комісіях (згідно кількості фракції); 3) право опозиційної партії на виступ і т. ін. [9].

В Україні з 1998 р. до цього часу було внесено понад 15 проектів законів про опозицію, проте жоден з них не було прийнято, а в Конституції України, як відомо статус опозиції взагалі не прописаний. І це при тому, що кожна опозиція — в перспективі влада, найперше уряд конкретної країни. Якщо вести мову про співпрацю влади і опозиції у формі великої коаліції, то в Україні на сьогодні такий феномен влади фактично є неможливим.

Підкреслимо: співвідношення влади і опозиції важливіша ознака балансу і противаг, оскільки “наявність сильної опозиції в державі свідчить про політичне здоров’я системи, створює умови для плюралізму ідей, цивілізованої конкуренції, забезпечує контроль за діями чиновників.

Немало фахівців-політологів, соціологів тощо, вважають, що зміни до Конституції України, прийняті 8 грудня 2004 р. скоріше сприяли появі неефективної, незбалансованої форми влади в Україні. Так М. Розумний рахує, що з того часу державно-владному режиму в Україні характерні:

- невідповідність функцій та повноважень президента, уряду, парламенту;

- має місце нечітке розмежування владних повноважень Президента і Прем'єр-Міністра України у сфері виконавчої влади;

- неузгодженими є взаємини владної діяльності і політичної опозиції [10, с. 10].

Розглянемо систему стримань і противаг на найвищому рівні державної влади.

#### **“Президент–Парламент”**

У більшості країн світу Президенту противажить двопалатний парламент і, при цьому Президент може відправити у відставку лише нижню палату Парламенту (наприклад, у Франції), а у США – взагалі за конституцією такого права у Президента немає. В Україні сьогодні Парламент не є двопалатним і Президент не може відправити його у відставку.

#### **“Президент–Уряд”**

Тут йдеться про призначення, відставку Уряду, контролю над його діяльністю з боку Президента. В різних країнах це влаштовано по-різному. У США, наприклад, Президент країни є єдиним керівником виконавчої влади, хоча існує самоуправління у штатах, а послы консули, судді Верховного Суду, всі інші посадові особи призначаються після згоди на це Сенату. У Польщі також Президент

призначає голову Уряду та міністрів. Сейм, однак, вимагає від Уряду подати на його розгляд у двотижневий термін програму діяльності Уряду для схвалення. Якщо така програма не схвалюється Сеймом, Уряд автоматично відправляється у відставку і після цього голова Уряду та його склад обираються вже Сеймом. Крім цього Сейм має право відправити у відставку окремого міністра. У Франції, Італії також Президент призначає і звільняє голову Уряду і його склад.

В Україні, як відомо, Президент призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України, припиняє його повноваження та приймає рішення про його відставку (ст. 106 Конституції України) [11, с. 16]; призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їх повноваження на цих посадах (ст. 106). Відтак у вищезазначених аспектах влада Президента України є більш вагомим ніж Верховної Ради України.

#### **“Державна влада–місцеве самоврядування”**

Фактично у всіх країнах світу місцеве самоврядування є абсолютно незалежним і жодним чином не підконтрольним органами державної влади, парламенту чи Президенту. Як пропонує, наприклад, Конституція Польщі “Територіальний Устрій Республіки Польща забезпечує децентралізацію публічної влади” (ст. 15 Конституції Польщі). Якщо рішення місцевих влад певним чином не влаштовують громадян чи державну владу, вони можуть бути оскарже-

ні у судовому порядку. В Україні ця ситуація виглядає навпаки — здійснюються все нові й нові спроби поставити місцеве самоврядування під абсолютний контроль державної влади, хоча ст. 140 Конституції України проголошує: “Місьцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України”.

### **“Влада і опозиція”**

Слушним, у даному випадку є зауваження про те, що цивілізовану опозицію можна вести мову тільки тоді, коли суперечності між більшістю та меншістю ґрунтуються на фундаментальній єдності по цей і другий бік альтернативи й не ставлять під загрозу основи конституційної, політичної та правової систем [12].

В сучасній Україні за усі роки незалежності поки що не вдалося влаштувати цивілізовані відносини влади й опозиції, які нагадували би, за висловом відомого американського політолога С. Хантінґона “механізм політичних гойдалок”, тобто цивілізованого економічного і політичного балансу [13].

Багато фахівців, політиків, в даному випадку схилиються до виключно двопартійної політичної системи суспільства, хоча є немало країн, де цивілізована взаємодія влади і опозиції існує і без двопартійності. Скоріше всього, є підстави погодитися з обґрунтованою думкою О. Радченка, який вважає, що до цивілізованого формування й розвитку демократич-

ного політичного режиму ведуть найперше три об’єктивні умови: 1) чітка конституційна інженерія, що створює цивілізований, демократичний баланс гілок влади; 2) вироблення писаних і неписаних правил політичної діяльності, що дозволяють кожній з політичних партій захищати як інтереси певних соціальних груп, так і соціально-економічну стабільність суспільства в цілому; 3) розвиток толерантності, консенсусу у політичних взаєминах суб’єктів політичного процесу при забезпеченні фундаментальних суспільних цінностей (Детально див: Радченко Олександр. Система стримань і протигаг гілок влади як цілісний імператив українського політикуму // Суспільна політика та стратегічний менеджмент / Олександр Радченко. — 2008. — С. 88–95).

**Висновки.** Таким чином, доходи-мо слідуєчих висновків.

1. Система стримань і протигаг в процесі поділу влади і владних повноважень абсолютно необхідна засада цивілізованого, демократичного облаштування і забезпечення функціонування державної влади як цілісного феномену в інтересах людини (громадянина) групи, суспільства в цілому.

Налагодження демократичної системи поділу влади завдяки системі стримань і протигаг — це реальна засада демократичної децентралізації влади, яка забезпечується шляхом: а) конституційно-правового врегулювання відносин між основними гілками влади; б) налагодженням дієвих, конструктивних зв’язків між владою і опозицією, між усіма суб’єктами політичного, суспільно-



го процесів (політичними партіями, громадськими організаціями, об'єднаннями тощо); в) розвитку місцевого самоврядування, громадянського суспільства, громадянської і політичної культури, в основі яких знаходяться консенсус, толерантність, фундаментальні суспільні цінності.

2. Україна сучасного дня — унітарна держава, однак вона не просто централізована, але певним чином (у всякому випадку до незаконної анексії Російською Федерацією Автономної Республіки Крим) децентралізована: окремі адміністративно-територіальні одиниці наділені правами самоврядування і, навіть, можуть створювати адміністративні автономії. Отже, скоріше всього, з подальшим демократичним розвитком, посиленням самоврядних засад окремих територіальних громад і в цілому підвищенням ролі громадянського суспільства в управлінні державними справами, Україна все більше ставатиме децентралізованою унітарною державою, в якій існуватиме, однак, єдина, неділима державна влада.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бережний Я.* Роль і значення стратегічного планування в системі децентралізованого державного управління // Суспільна політика та стратегічний менеджмент / Я. Бережний. — 2008. — № 1. — С. 59–67.
2. *Добролюбов А.* Государственная власть как техническая система / А. Добролюбов. — М.: Едиториал УРСС, 2003. — 240 с.
3. *Обушний М. І.* Політологія: довідник / М. І. Обушний, А. А. Коваленко, О. І. Ткач; за ред. М. І. Обушного. — К.: Довіра, 2004. — 599 с.
4. *Джефферсон Томас.* Автобіографія. Заметки о штате Вергиния / сост. и общ. ред. А. А. Фурсенко / Томас Джефферсон. — Л.: Наука, 1990. — 316 с.
5. *Рудич Ф. М.* Много ли власти нужно власти? (Украина в контексте трансформации политических систем в странах СНГ и Балтии, Центр. и Вост. Европы): учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений. — 2-е изд. перераб. и доп. / Ф. М. Рудич. — К.: Довіра, 1999. — 199 с.
6. *Політологія: Словарь-справочник* / М. А. Василик, М. С. Вершинин и др. — М.: Гардарики, 2000. — 328 с.
7. *Павленко І.* Правовий статус опозиції // Політичний менеджмент / І. Павленко. — 2005. — № 5 (14). — С. 16–30.
8. *Sternberger D.* Opposition des Parlaments und parlamentarische Opposition / In; Lebende Verfassung, Bd. 1. — Meisen heim am Glan, 1956. — S. 133.
9. *Orozysya parlamentarna.* — Wydawnictwo Sejmowe. Warszawa, 2000. — 21 p.
10. *Розумний М.* Розвиток політичної системи України: виклики і загрози // Політичний менеджмент / М. Розумний. — 2008. — № 1 (28). — С. 9–13.
11. *Конституція України.* Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. — К., 1997. — 78 с.
12. *Романенко Е. А.* Формирование инструментов маркетинга в публичном управлении: учеб. пособие / Е. А. Романенко, И. В. Чаплай. — LAP Lambert Academic Publishing, 2016. — 190 с.
13. *Хантингтон С.* Будущее демократического процесса: от экспансии к консолидации // Междунар. экономика и междунар. отношения / С. Хантингтон. — 1996. — № 6. — С. 87–95.

## REFERENCES

---

1. *Berezhnyi Ya.* (2008). Rol i znachennia stratehichnoho planuvannia v systemi detsentralizovanoho derzhavnoho upravlinnia [The Role and Importance of Strategic Planning in the System of Decentralized Public Administration]. *Suspilna polityka ta stratehichniy menedzhment*. — Public Policy and Strategic Management, 1, 59–67 [in Ukrainian].
2. *Jefferson T.* (1990). *Avtobiografiya. Zametki o shtate Virginiya* [Autobiography. Notes on the State of Virginia]. A. A. Fursenko (Ed.). Leningrad: Nauka [in Russian].
3. *Dobrolyubov A.* (2003). *Gosudarstvennaya vlast kak tekhnicheskaya sistema* [State power as a technical system]. Moscow: Edytoryal URSS [in Russian].
4. *Konstytutsiia Ukrainy* [Constitution of Ukraine]. (1997). Kyiv [in Ukrainian].
5. *Obushnyi M. I., Kovalenko A. A., Tkach O. I.* (2004). *Politohiia* [Political Science]. M. I. Obushny (Ed.). Kyiv: Dovira [in Ukrainian].
6. *Pavlenko I.* (2005). *Pravovy status opozyttsii* [Legal status of the opposition]. *Politychnyi menedzhment*. — Political Management, 5 (14), 16–30 [in Ukrainian].
7. *Rudich F. M.* (1999). *Mnogo li vlasti nuzhno vlasti?* (Ukraina v kontekste transformatsii politicheskikh sistem v stranakh SNG i Baltii, Tsent. i Vost. Evropy) [Do authorities need much power? (Ukraine in the context of the transformation of political systems in the CIS and Baltic countries, Central and Eastern Europe)]. (2<sup>nd</sup> ed., rev.). Kyiv: Dovira [in Ukrainian].
8. *Rozumnyi M.* (2008). *Rozvytok politychnoi systemy Ukrainy: vyklyky i zahrozy* [Development of Ukraine's Political System: Challenges and Threats]. *Politychnyi menedzhment* — Political Management, 1 (28), 9–13 [in Ukrainian].
9. *Vasilik M. A., Vershinin M. S.* (2000). *Politohiia: Slovar-spravochnik* [Political Science: Dictionary-handbook]. Moscow: Gardariki [in Russian].
10. *Huntington S.* (1996). *Budushchee demokraticeskogo protsessu: ot ekspansii k konsolidatsii* [The Future of the Democratic Process: From Expansion to Consolidation]. *Mezhdunarodnaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya* — International Economics and International Relations, 6, 87–95 [in Russian].
11. *Sternberger D.* (1956). *Opposition des Parlaments und parlamentarische Opposition*. *Lebende Verfassung*, 1. Meisen heim am Glan [in German].
12. *Oberreuter H.* (1975). *Parlamentarische Opposition*. *Ein internationaler Vergleich*. Humburg [in German].
13. *Opozycja parlamentarna*. (2000). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe [in Polish].