

ПРОЦЕС ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В ЄВРОПІ

THE PROCESS OF DECENTRALIZATION IN EUROPE

Чернеженко О.М.,
к.ю.н., науковий співробітник відділу
організації науково-дослідної роботи
Національна академія внутрішніх справ

У статті висвітлюються проблеми та особливості процесу децентралізації в Європі, аналізуються головні умови ефективного управління. Досліджуються різні підходи до визначення поняття децентралізації та її головних ознак. Стаття ілюструє значну різноманітність організації територіального управління в Європі. Приділено увагу питанню механізму розподілу влади.

Ключові слова: децентралізація, демократія, самоуправління, муніципалітети, повноваження, автономія, ефективне управління.

В статье освещаются проблемы и особенности процесса децентрализации в Европе, анализируются главные условия эффективного управления. Исследуются различные подходы к определению понятия децентрализации и ее главных признаков. Статья иллюстрирует значительное разнообразие организации территориального управления в Европе. Уделено внимание вопросу механизма разделения власти.

Ключевые слова: децентрализация, демократия, самоуправление, муниципалитеты, полномочия, автономия, эффективное управление.

This article addresses the problems and peculiarities regarding the process of decentralization in Europe and analyzes the main conditions of effective management. Different approaches to the definition of decentralization and its main features are also explored. The article illustrates the considerable diversity in the organization of territorial governance in Europe. The article goes on to examine the issue of the mechanism of power-distribution.

In Europe, the process of decentralization is unfolding. Ostensibly, we are witnessing a trend towards strengthening the various regional and local institutions and their relationship with the central-government of many states. This movement is neither the same nor a linear one; it takes on different forms but is based on the values shared by all EU member states.

This article illustrates the considerable diversity in the organization of territorial governance in Europe and his diversity is to be expected. In the preamble to the Charter of Fundamental Freedoms, which is binding on all Member States of the European Union and has the same legal weight with the constituent treaties, it clearly states that the EU respects the organization of public authorities in each state at national, regional and local levels. The principle of subsidiarity applies only to relations between the European Union and the Member States and does not affect their internal structure. Consequently, the process of decentralization is limited to the national level, and naturally, is represented here through the contributions from those states.

The European Union has a set of common values which no national system/institution can ignore without distorting the essence of decentralization seen in Europe. The preface to the European Charter of Local Self-Government defines it thoroughly which was adopted by the Council of Europe involving all EU member states.

Decentralization is a method of internal-organization within a national state. It takes place not in conflict with the interests of the state but in cooperatively. Decentralization is achieved through the relations established between central-government, regional and local institutions. The nation state is a key element in the decentralization process; but at present in Europe, it seems to be the subject to a dual threat.

On one hand, the European Union has already deprived it of financial sovereignty; the rules of the community every day limit the scope of its powers in an increasing number of spheres; the financial crisis requires the introduction of a European economic government; while on the other hand, the transfer of more and more powers to decentralized local and regional authorities continues to weaken its role.

Decentralization means that regional and local institutions have sufficient autonomy under the constitution or national legislation. Autonomy is measured in degrees. In federated or high regionalized systems it achieves the level of self-organization. Meanwhile, autonomy must have at least a legal capacity, the right to make decisions in certain spheres independently and with regard to human resources and the necessary funds for the implementation of decentralized powers.

The debate over the number of levels of territorial governance is largely artificial. Municipalities exist everywhere. They differ in size, organization and legal-regulation; but they have common problems – they are at the level closest to the citizens and are responsible for the principles of activities and utilities in the immediate vicinity of citizens.

In each country, the way of organizing a decentralized government is relative to its history, political and administrative culture, its economy and sociology and so on. There is no «European decentralization model». However, we observe a certain degree of convergence in resolving some of the problems that are widely caused by the transformation of territories and the development of state policy.

Key words: decentralization, democracy, self-government, municipalities, powers, autonomy, effective management.

В Європі розгортається процес децентралізації. Майже повсюди ми стаємо свідками тренду до зміцнення різноманітних регіональних та місцевих інституцій та їх взаємовідносин із центральним урядом держави. Цей рух не є ні однаковим, ні лінійним. Він набуває різних форм, але ґрунтується на цінностях, які поділяють всі країни-члени ЄС.

Ця стаття ілюструє значну різноманітність організації територіального управління в Європі. Вона обумовлена розміром держав: органи державного управління у Мальті чи Люксембурзі функціонують не так, як в Іспанії, Німеччині чи Польщі. Така організація залежить від ступеню національної єдності – прагнення до місцевої автономії є слабшою в країнах з давніми об'єднаними традиціями – такими як Франція – порівняно з країнами, що об'єдналися не так давно (Німеччина чи Італія), або навіть тими, чия єдність є спірною (Бельгія). Вона залежить від поняття про роль центрального уряду: існує недовіра в тих

випадках, де в новітній історії існувала авторитарна держава – націонал-соціалізм у Німеччині, фашизм в Італії, франкізм в Іспанії; у той же час в інших місцях її роль асоціювалась із захистом. Ступінь вбудованості демократії в національну політичну практику також не можна вважати малозначущою. Існування місцевої автономії в країнах, які ж вперше відкрили для себе демократію після декількох десятиріч комунізму, дуже відрізняється від того, що є в Бельгії чи Об'єднаному Королівстві [3, с. 1185–1201]. І нарешті, не варто недооцінювати роль економічних та соціальних структур. Рівень освіти громадян, ступінь соціальної єдності, важливість економічних та соціальних вихідних даних – усе це формує характеристику кожної системи регіональних та місцевих інституцій.

Ця різноманітність є звичайним розвитком подій. У преамбулі до Хартії Фундаментальних Свобод, яка є обов'язковою для всіх держав-членів Європейського

Союзу і має однакову юридичну вагу з установчими договорами, однозначно вказано, що ЄС поважає організацію органів публічної влади в кожній державі на загальнонаціональному, регіональному та місцевому рівнях. Принцип субсидіарності застосовується лише щодо відносин між Європейським Союзом і державами-членами і не впливає на їх внутрішню структуру. Отже, процес децентралізації обмежується національним рівнем, і, природно, представлений тут через внески держав.

Разом із тим в Європейському Союзі є набір спільних цінностей. Жодна національна система не може ігнорувати їх, не зраджуючи суті децентралізації якою ми у Європі її бачимо. Європейська Хартія місцевого самоврядування, прийнята Радою Європи, в якій беруть участь всі країни-члени ЄС, надає його досконале визначення у своїй преамбулі. Для Ради Європи децентралізація є вимогою демократії, оскільки *«органи місцевого самоуправління є однією з головних засад будь-якого демократичного ладу»*, і *«право громадян брати участь у веденні громадських справ є одним із принципів демократії, які поділяються всіма державами-членами ради Європи.»* Однак децентралізація також є умовою ефективного управління, оскільки *«існування органів місцевого самоуправління з реальними обов'язками може забезпечити таке управління, яке буде і ефективним, і близьким до громадян»* [3, с. 1185–1201; 7, с. 1–15].

Демократія, з одного боку, і ефективне управління, з іншого, – ця подвійна модель, на нашу думку, є доречною для дослідження досвіду різних країн в області децентралізації, описаного в цій статті.

Децентралізація – це метод внутрішньої організації національної держави. Вона відбувається не всупереч інтересам держави, а в співпраці з нею. Децентралізація реалізується через відносини, що встановлюються між центральним урядом та регіональними і місцевими інституціями. Національна держава є ключовим елементом процесу децентралізації. Однак зараз в Європі вона здається об'єктом подвійної загрози. З одного боку, Європейський Союз вже позбавив її фінансового суверенітету; правила спільноти з кожним днем обмежують рамки її повноважень у все більшій кількості сфер; фінансова криза вимагає впровадження Європейського економічного уряду. З іншого боку, передача все більшої частини повноважень держави до децентралізованих місцевих і регіональних органів влади все далі послаблює її роль [1, с. 661–676]. Крім того, зростаюча роль лібералізму в державній політиці країн і відкриття для конкуренції головних комунальних послуг позбавляють державу великої частки її впливу. Це пояснює, чому (національна) держава піддає сумніву своє місце в глобальній системі управління територіями.

Разом із тим особливих причин для хвилювання немає. У більшості країн ЄС держава давно є гарантом національної єдності – або ж, цитуючи Лісабонський договір, – «суспільного і територіального єднання».

Не децентралізація становить ризик для неї. У наш час небезпека, що загрожує національній єдності, має інше походження: економічна та соціальна ізоляція, зростаюча нерівність, відділення території, економічна глобалізація. За своїм визначенням глобалізація веде до стирання кордонів; децентралізація, натомість, дає змогу кожній території визначитись зі своєю ідентичністю.

Національна держава ще довго залишатиметься головним гравцем у сфері місцевого самоуправління. Згідно з конституцією та законами її завданням є організація регіонального та місцевого самоуправління, яке впроваджуватиме в життя демократію на своїх територіях. Самоуправління почало стверджуватись (відстоювати свої права) в муніципалітетах. У XIX сторіччі Токвіль назвав їх школою демократії. Громадяни були залучені до вирішення місцевих проблем, які їх стосувались; таким чином вони готувались до участі в політичному житті в більших маш-

табах; муніципальні рамки робили можливими контроль за певними запланованими результатами. Те, що працювало на рівні муніципалітетів впродовж довгого часу, зараз застосовується на інших рівнях управління. Демократичне життя території організується саме в межах регіону, землі, автономного співтовариства, воєводства на регіональному рівні і в межах округу чи провінції на середньому рівні, якщо вони користуються достатньою автономією від центрального уряду, а їх керівники мають демократичну легітимність. Фактично це і є демократичними компонентами децентралізації [1, с. 661–676].

По-перше, децентралізація означає, що регіональні та місцеві інституції мають достатню автономію за конституцією чи національним законодавством. Автономія вимірюється в ступенях. У федеративних чи високорегіоналізованих системах вона досягає рівня самоорганізації. Між тим автономія повинна мати принаймні правоздатність, право самостійно приймати рішення в певних сферах і щодо людських ресурсів та необхідних коштів для реалізації децентралізованих повноважень. Ми маємо уточнити питання повноважень та ресурсів, що є ключовим із точки зору ефективного управління, для того щоб вирішувати проблеми, спричинені територіальною структурою, обраною кожною державою під час організації регіональної та місцевої автономії на її території.

Дебати щодо кількості рівнів територіального управління є значною мірою штучними. Муніципалітети існують всюди. Вони відрізняються за розмірами, організацією та системою правового регулювання. Але вони мають спільні проблеми: вони знаходяться на рівні, найближчому до громадян, і відповідають за принципи діяльності та комунальні послуги в безпосередній близькості до громадян. Регіональний рівень стає все більш розповсюдженим під різними назвами. Він відповідає рівням NUTS 1 і NUTS 2 (номенклатура територіальних одиниць для статистики) за термінологією Співтовариства. Його ще немає в наявності у всіх державах-членах ЄС через те, що розмір їхньої національної території не є достатнім для цього (Люксембург), або тому, що такий рівень існує лише як децентралізований район (національної) держави (Греція, Португалія). Цей регіон демонструє територіальну варіативність певної національної політики, підготовки та імплементації регіональної політики або координації місцевого політичного курсу, водночас менш зосереджуючись на справах, що знаходяться в безпосередній близькості, як належало б [7, с. 1–15].

Врешті-решт, там, де це виправдано виміром національної території, існує проміжний рівень між муніципалітетом і регіоном: область/регіон, провінція, графство, район. Ці три рівні включають базову структуру управління територіями у великих країнах.

У кожній країні спосіб організації децентралізованих органів влади пов'язаний з її історією, політичною та адміністративною культурою, економікою, соціологією та ін. Не існує «європейської моделі» децентралізації. Однак ми спостерігаємо певний ступінь конвергенції у вирішенні деяких проблем, які повсюди спричиняються трансформацією територій і розвитком державної політики.

Чому надати перевагу – єдиному підходу чи різноманітності у внутрішніх територіальних структурах? Є очевидним, що однаковість – це рух у зворотньому напрямку від просування процесу децентралізації. У федеральних чи високорегіоналізованих системах регіони чи землі давно керують їх організацією. У наш час навіть в унітарних державах деякі регіони мають особливий статус: не лише острови (Мадейра, Азорські острови, Корсика), але й Шотландія, Ірландія чи Уельс в Об'єднаному Королівстві, і навіть регіон Іль-де-Франсу. Такий розвиток ситуації в напрямку диверсифікації інституцій також впливає на муніципальну організацію, що визначається або землями – як у Німеччині – або центральним урядом. Фактично

він має адаптуватись до послаблення багатьох сільських територій, до становлення мультимуніципальних міських структур, розвитку міжмуніципальної співпраці. Так, у Франції – де міцно вкоренився культ однаковості – ми розрізняємо (залежно від їхнього розміру) співтовариства муніципалітетів, співтовариства агломерацій, міські спільноти, і вже скоро – мегаполіс. Це єдиний засіб для адаптації дуже різних територій, і врахування існуючого розмаїття лежить в основі природи децентралізації.

Що має переважати – рівність чи ієрархія у відносинах між різними регіональними і місцевими інституціями? Французька система ґрунтується на правилі – чи радше міфів – що жоден орган місцевого самоуправління не може застосовувати владу чи контролювати інший орган управління.

Ця юридична рівність є простою формальністю, а реальність показує набагато складніші зв'язки – навіть баланс повноважень – який не виключає субординації або залежності. Натомість німецька система надала перевагу ієрархізації різних рівнів територіального управління: правила, встановлені землею, є обов'язковими для виконання місцевими органами управління, а вищий рівень має повноваження контролю. Ці два підходи мають свої обмеження. Формальна рівність у французькій системі не сприяє співпраці між регіонами, округами чи муніципалітетами і бувають випадки конкуренції. Ієрархія, обрана німецькою системою, може бути сприятливою для реконцентрації влади на користь землі, що є зрадою духу децентралізації. Разом із тим, незважаючи на різноманітність досвіду різних країн, потроху утверджується ідея передачі відповідальності за когерентність єдності місцевої системи управління на регіональний рівень.

Децентралізація означає також, що регіональні та місцеві лідери мають демократичну легітимність, яка, за європейською традицією, може бути забезпечена лише шляхом виборів. У той час як вибори є необхідними, їх недостатньо, а незалежність обраних посадовців протягом дії їхнього мандату є обов'язковим елементом.

У всіх країнах-членах ЄС децентралізованими органами влади керують ради, обрані на загальних виборах – прямих, або, значно рідше, непрямих. Це стосується всіх, без винятку, муніципалітетів. Це також стосується регіонів, крім Греції та Португалії, де регіон все ще є деконцентрованим адміністративним районом держави: але в цих двох державах обираються регіональні асамблеї – підрозділ департаменту в грецькому уряді і райони. Частіше мер, президент/голова або колеґія, обрані дорадчими органами, наділяються виконавчими функціями. Обрання мера на прямих загальних виборах є винятком (Італія); так само винятковим є його призначення центральним урядом (Нідерланди, Швеція), але він чи вона є підзвітними виборній асамблеї. Можна вважати, що цієї вимоги демократії дотримуються усюди [7, с. 1–15].

Але в той час, як методи голосування різняться, залежно від національних традицій, тенденція до розповсюдження пропорційного представництва превалює. Це дає змогу виражати різні погляди, і такий плюралізм є принциповим фактором демократії. Система партійних списків дає можливість більш справедливого представництва – якщо є бажання – в плані гендерної рівності, географічного представництва, різниці між поколіннями, головних суспільно-професійних категорій чи навіть деяких меншин. Пропорційна система часто поєднана з квотами під час голосування більшістю голосів, щоб сприяти встановленню стабільної більшості. Краще представництво у виборному органі нівелюється провідною роллю, яку грають політичні партії у складанні списків кандидатів, а відповідно, обмежується вибір для виборців. Ось чому деякі країни все ще проти пропорційного представництва. Об'єднане Королівство залишається вірним британській традиції мажоритарних виборів в один тур, хоча країна

нещодавно погодилась із тим, що частина депутатів шотландського парламенту можуть обиратись шляхом пропорційних виборів, а мажоритарне голосування за єдиного кандидата використовується лише для обрання головних радників департаменту/міністерства. Однак у наш час ці два випадки є винятками.

Питання незалежності регіональних і місцевих виборних посадових осіб впродовж їхнього мандату є більш складною. Звичайно, що вони мають бути самостійними в прийнятті рішень, коли йдеться про певні інтереси. У цьому зацікавлений той місцевий чи регіональний орган влади, де вони працюють. Вони мають бути так само незалежні від своїх виборців. Такою є логіка представницької системи, в якій не існує наказів, обов'язкових для виконання. Вони також незалежні щодо обмежень своєї професії, якщо ми не хочемо, щоб мандати місцевих депутатів діставались пенсіонерам або неробам – звідси випливає необхідність гарантувати статус виборних чиновників у різний спосіб. Чи можемо ми уявити, щоб виборні чиновники були незалежними від тієї політичної партії, яку вони представляють, і яка очікує від них поваги дотримання партійної дисципліни? Це питання є ще більш делікатним, оскільки великі партії є загалом дуже централізованими і не мають змоги реагувати на місцеві проблеми, з якими стикаються децентралізовані органи влади. І нарешті, що є головним чином французькою особливістю – той факт, що виборний чиновник може поєднувати декілька депутатських мандатів, створює масу незручностей. Таке поєднання мандатів є рідкісним явищем в Європі: іноді воно забороняється законом, або є фінансово невідповідним; часто воно навіть не існує на практиці без будь-якої постанови. Принаймні було б зручно заборонити поєднання національного парламентського мандату або виконавчої посади на регіональному чи місцевому рівні: жоден виборний чиновник не має ні часу, ні змоги особисто виконувати обов'язки за двома важливими мандатами; завжди існує ризик конфлікту інтересів між цими двома роботами; вже саме таке поєднання є джерелом безвідповідальності [7, с. 6–12]. Демократичне життя територій вимагає, щоб виборні посадовці присвячували свій час виключно тій території, від якої обирались.

Процес децентралізації, що проходить в Європі, загалом адекватно відповідає вимозі демократичного життя, яке є багатшим у муніципалітетах, провінціях, регіонах. Однак варто утриматися від надто ідеалізованого уявлення. Дві проблеми і одна ілюзія застерігають нас від цього.

По-перше, це проблема нерівності. Вона є загрозливою повсюди, оскільки пов'язана в суттю самої децентралізації. Вона полягає в переході до регіональних і місцевих органів влади всіх чи частини певних інститутів публічної політики, делегуванні їм відповідальності за фінансове забезпечення. Однак території мають вельми неоднакову здатність забезпечувати фінансування за рахунок власних ресурсів. Найслабші території вимушені робити менше, ніж інші, для своїх жителів, або просити їх докладати більше зусиль для формування доходів бюджету, а це на шкоду рівності їхніх умов проживання або оподаткування. Щоб уникнути цієї загрози, децентралізація має супроводжуватись урівнюванням схеми виділення державних ресурсів децентралізованим інституціям. Найсильніші території неохоче сприймають таку солідарність. Відомо, як найбагатші муніципалітети паризьких передмість протестують проти зобов'язання, накладеного на них згідно із законом, щодо фінансування будівництва соціального житла, або як Ломбардія, Каталонія, серед інших, намагаються обмежити підтримку бідних регіонів.

Також варто згадати проблему протекціонізму. Вона існує, поки є нерівні відносини між регіональним чи місцевим органом влади і «покровителем» громадян, який отримує протекцію або переваги в обмін на лояльність або політичну підтримку. Протекціонізм існує стільки ж, скільки

ки і демократія. Він існував ще в давньому Римі. Він має незліченну кількість форм, починаючи від звичайного політичного «феодалного» володіння до корупції і мафіозних практик, і ми добре усвідомлюємо, що в Європі він зовсім не обмежується Середземномор'ям або колишніми народними демократіями. Ми можемо протистояти йому лише шляхом прозорості дій держави, верховенства права ... і добросовісності громадян та їхніх виборних представників.

Нарешті, існує ілюзія демократії участі. Її часто представляють як покращену версію представницької демократії, і часто вона такою і є. Якщо тільки місцеві органи державної влади не зловживатимуть нею для посилення своїх владних повноважень, вона не призведе до популізму, до якого може привести пряма демократія, і вона не буде використана найбільш впливовими групами тиску (лоббістів) для просування своїх інтересів.

«Децентралізація адміністрації і ефективне управління мають бути ефективним вибором, а не просто організаційними методами». Це твердження було зроблене професором Летаєвим відносно революції в Тунісі, але країни Європи також мають задуматись над ним. Якщо децентралізація передбачає розділення владних повноважень між державою і різними рівнями місцевих та регіональних органів влади, то це також передбачає те, що цей розподіл буде чітким і супроводжуватиметься адекватними фінансовими механізмами [7, с. 1–15]. Децентралізація не може застосовуватись так, щоб позбавити державу таких повноважень, які вона не може взяти на себе через брак фінансових ресурсів; її метою є гарантування здійснення цих повноважень на нижчих рівнях виборними органами за найкращих демократичних умов. Передані повноваження потребують засобів для їх здійснення, і управління, адаптованого до необхідних послуг.

Чіткий розподіл повноважень між державою і різними місцевими і регіональними органами влади є головною умовою ефективного управління. Держава має численні методи, викладені в її конституції чи законодавстві, які вона може застосувати щодо системи, яку вона хоче реалізувати. Вона може бажати прозорості, а отже, задіє механізм виняткових повноважень; вона може вважати пріоритетом узгодженість дій на одній і тій же території, і, можливо, задіє механізм розподілу повноважень. У Статті 4 Європейської Хартії місцевого самоуправління стверджується, що *«основні повноваження і обов'язки місцевих органів влади мають бути визначені конституцією або статутом. Однак це положення не повинне перешкоджати наданню органам місцевого самоуправління повноважень і обов'язків для особливих цілей згідно закону. Органи місцевого самоуправління повинні, в рамках закону, мати повноваження діяти за власною ініціативою щодо будь-якої справи, яка не є поза їхньою компетенцією, і не доручена будь-якому іншому органу».* У тексті додається, що *«повноваження, надані органам місцевого самоуправління, повинні бути повними та ексклюзивними».* Вони не можуть бути поставлені під сумнів чи обмежені іншим центральним чи регіональним органом влади, за винятком випадків, передбачених законом. Так, держава має дотримуватись вищезазначених принципів.

Механізм виняткових повноважень існує, наприклад, у Бельгії; кожен орган влади наділений такими повноваженнями, які надаються лише йому: питання, пов'язані із суверенітетом, входять до компетенції федеральних органів влади; питання культури, охорони здоров'я і соціальної допомоги входять до компетенції місцевих громад, а житлові питання (житло, містобудування, енергетика) є частиною кола обов'язків регіонів. Ми бачимо такий самий принцип розподілу владних повноважень в іншій федеративній державі – Німеччині. Хоча її основний закон не є дуже однозначним, у будь-якому випадку, хоча його інтерпретація не точно відповідає букві закону, федеративна держава має виключні права в певних секторах. Отже, федеральні землі

не мають законодавчих повноважень, окрім випадків, коли федеральний закон прямо уповноважує їх до втручання (закордонні справи, оборона, вільне переміщення товарів і людей, національність, кредитна і монетарна політика, митниця, залізниця, пошта і телекомунікаційні послуги, кримінальна поліція та ін.). Однак є такі області права, в яких федеральні землі можуть здійснювати законодавчу владу, якщо не втрутиться держава. Виключні повноваження земель не визначаються особливими умовами основного закону (культура, освіта, муніципальні справи, тощо). Згідно з основним законом землі мають гарантувати муніципалітетам право регулювати в межах власної відповідальності і в рамках діючих законів всі питання місцевої громади: місцевий громадський транспорт, будівництво місцевих доріг, будівництво житла і містобудування, будівництво і утримання початкових і середніх шкіл, театрів, музеїв та лікарень, спортивних об'єктів та громадських лазень, а також послуги, орієнтовані на молодь і освіта для дорослих. Однак, згідно із більшістю спостерігачів, Німеччина еволюціонувала до такої заплутаності в області повноважень, що їх все складніше зрозуміти. Дехто агітує за нове визначення і чіткий розподіл владних повноважень між державою та федеральними землями, беручи до уваги повноваження, що здійснюються на рівні ЄС (всі ці питання обговорювалися у багатьох наукових дослідженнях). В Італії ми іноді говоримо про виняткові повноваження на користь держави, а не регіонів [4, с. 71–94]. Отже, держава має виняткові повноваження; є спільні повноваження держави і регіонів, і є ексклюзивні повноваження регіонів. Іспанська держава також має виняткові повноваження, але її автономні громади їх мають. Звичайно, система виняткових повноважень допомагає громадянам розуміти і точно знати, який саме орган влади відповідає за певну сферу. Слід зауважити, що цей механізм ніколи не існував у чистому вигляді; є випадки виняткових повноважень. І якщо ми хочемо надати особливої важливості взаємозв'язку різних територій, наділення кожного рівня влади великим набором повноважень видається справою, що потребує делікатності і такту. Негнучкість не обов'язково є синонімом ефективного управління. У той час як такий механізм може існувати між федеральним і федеративним рівнями, він менш придатний для нижчих рівнів [5].

Механізм розподілу влади є найбільш прийнятним. Унітарні держави застосовують його на практиці. Він базується на загальній юрисдикції: кожен рівень державної влади відповідає за питання, що відповідають його рівню, а це означає, що декілька органів влади можуть брати участь в вирішенні ідентичних або подібних проблеми.

Франція застосувала цей принцип на практиці, хоча дух законів про децентралізацію 1982–1983 рр. був на боці децентралізації, що визначалась набором повноважень. Муніципалітет відповідав за містобудування і початкову освіту; цей структурний адміністративний орган був відповідальним за громадську діяльність та коледжі, а регіон відповідав за землеустрій, професійно-технічне навчання і управління середніми школами. Польща також показує приклад щодо розподілу повноважень згідно закону – муніципалітети і воеводства працюють у сфері водопостачання, каналізації і доріг загальної користування; що стосується соціальних служб, освіти і культури, то за них відповідають органи влади трьох рівнів: муніципалітети, департаменти і воеводства. Така система має певні переваги: простіше мобілізувати органи місцевої та регіональної влади декількох рівнів, щоб профінансувати певний проект; співпраця різних структур також може зіграти корисну роль, оскільки кожна з них бере участь в реалізації проекту на своїй території [6, с. 643–680]. Натомість така практика була відкинута у Франції через те, що подібний підхід робив схему організаційної структури незрозумілою для громадян. Отже, неможливо визначити, який рівень чим займається, який орган влади має компетенцію

для вирішення питання, і, нарешті, який із них відповідає за певну сферу діяльності.

Відповідно, на порядку денному з'явилися нові перспективи. Умова загальної юрисдикції застосовуватиметься лише до одного рівня влади (лише до якого?) і надаватиме виняткових повноважень іншим рівням/рівневі. Такий порядок був впроваджений у Франції згідно із законом від 16 грудня 2010 р. Він акцентував головну увагу у 2012 р. на системі, де «провідний» орган влади встановить рамки, в межах яких інші зможуть вступати в справу. Демократія територіальної доступності не дуже добре працює з винятковими повноваженнями. Отже, дуже важливо поєднати зрозумілість, ефективність громадської діяльності і присутність на території.

Підсумовуючи написане, можна стверджувати, що процес децентралізації в Європі не є лінійним. Звичайно, він передбачає наявність очевидно захищених демократичних механізмів і ефективного, або належного управління, за модною тепер термінологією. Однак ми є свідками загального тренду до центральної влади або Європейського Союзу. Під час періоду недостатнього фінансування Союз – через програми, запропоновані ним – заохочує органи місцевого самоврядування потрапити до матриці програм ЄС і навіть відмовитись від деяких власних цілей. Децентралізація є необхідною, але цей процес складний – повний конфліктів, просування і відступів. Але все ж він веде до демократії, а отже – до прогресу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Bonet, J. Fiscal decentralisation and regional income disparities // *Annals of Regional Science*, 40, 2006. 691 p.
2. Cheema, G.S., Nellis, J.R., & Rondinelli, D.A. *Decentralisation in developing countries: A review of recent experience*. New York: World Bank, 1984. 106 p.
3. Ezcurra, R. & Pascual, P. Fiscal decentralisation and regional disparities: Evidence from several European Union countries // *Environment and Planning A*, 40. 2008. 1268 p.
4. Gil, C., Pascual, P. & Rapun, M. Regional economic disparities and decentralisation // *Urban Studies*, 41. 2004. 244 p.
5. Keating, M. Federalism and the balance of power in European states // *Sigma OECD*, 2007. Retrieved November 8, 2015, from <https://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/37890628.pdf>.
6. Regulska, J. Decentralisation or deconcentration: Struggle for political power in Poland // *International Journal of Public Administration*, 20 (3), 1997. P. 643–680.
7. Ruano, J.M., Profiroiu, N. (Eds.): *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*. Palgrave Macmillan, 2017. 512 p.