

6. Політологія: підруч. для студ. ВНЗ // за ред. О.В.Бабкіної, В.П.Горбатенка - К.: Академія, - 2010. -567с.

7. МІСЦЕВЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ СВОМВРЯДУВАННЯ

1. Децентралізація та її сутність.
2. Децентралізація та її прояви у антидемократичних режимах.
3. Децентралізація і демократія.

Децентралізація — доволі поширене поняття в сучасних українських медіа та у риторичі представників уряду. Проте далеко не кожен розуміє, якими є ознаки процесу децентралізації та як відрізнити її від суміжних понять.

Децентралізація — це процес передачі повноважень та ресурсів для їхньої реалізації від центральної влади до місцевих органів управління та надання соціально важливих послуг.

Децентралізація влади поділяється на три основні типи. Причому демократичним є лише один із них — **деволюція**, яка передбачає передачу значних повноважень та ресурсів на рівень місцевого самоврядування. Саме цей тип децентралізації наразі відбувається в Україні. Інші два типи — **деконцентрація** та **делегування** — передбачають лише передачу повноважень із вищих рівнів державної влади на нижчі та надання органам місцевого самоврядування права виконувати деякі з власних повноважень органів державної влади відповідно. Іншими словами, деконцентрація в Україні означала б передачу повноважень від уряду до обласних чи районних державних адміністрацій, без залучення місцевого самоврядування. Делегування передбачало б надання органам місцевого самоврядування повноважень із правом у будь-який момент їх забрати. Делегування повноважень відбувається за бажанням органів державної влади, оскільки за законодавством це є їхніми повноваженнями, а не повноваженнями місцевого

самоврядування. Децентралізація також поділяється на галузі: фінансову, політичну та адміністративну.

Критеріями **фінансової** децентралізації є не лише відсоток податків, які залишаються на місцевому рівні, а й автономність місцевої влади у витрачанні цих коштів.

Адміністративна децентралізація передбачає створення нижчих щаблів влади додатково до центрального рівня.

Політична децентралізація включає надання органам влади місцевого та регіонального рівня автономії прийняття рішень у певних сферах або вступ на посаду принаймні частини з керівників цих рівнів через обрання, а не призначення.

Плутанина часто виникає і між поняттями федеративної та децентралізованої держави. Основною відмінністю між двома підходами є те, що децентралізація передбачала реформування з найнижчого рівня — територіальної громади, тоді як федералізація передбачала передусім перетворення регіонів держави на автономні одиниці. Однак саме реформування регіонального рівня не гарантує широких повноважень для органів місцевого самоврядування. Саме тому далеко не всі федеративні держави є децентралізованими. Згідно з даними Світового банку, серед десяти найбільш децентралізованих держав лише три з них (Швейцарія, США та Австрія) є федераціями. До того ж деякі федерації займають в індексі децентралізованості настільки низькі позиції, що можна говорити про їхню централізованість. Наприклад, Малайзія посідає у цьому рейтингу 97-ме місце, одразу після Північної Кореї, Ірак посідає 103-тє, а Непал — 114-тє місце серед 182-х країн. Приклад сусідньої Росії, яка також є федерацією, слугує ще однією ілюстрацією цієї тенденції. Таким чином, немає істотного зв'язку між федеративною формою державного устрою та максимальною децентралізованістю влади.

Довгий час у світовій історії децентралізованість вважалась синонімом роздробленості та неефективного управління. Наприклад, роздробленість

Київської Русі аж ніяк не було її перевагою. Натомість, централізація влади була однією з передумов економічного зростання та посилення ролі певної держави на міжнародній арені. Що ж змінилось у 70-х роках ХХ століття, що дозволило докорінно змінити уявлення про децентралізацію?

Децентралізацію пов'язують із двома засадничими причинами: глобалізацією та потребою демократизувати політичні режими. Глобалізація є досить суперечливою причиною децентралізації. За однією з версій, вона навпаки викликає потребу в централізації режиму. Інші дослідники вважають, що вплив глобалізації залежить від попереднього стану країни: децентралізовані країни, як-от США, переживають процеси централізації, тоді як централізовані країни (Індія, Китай тощо) вимушені децентралізувати управління, аби пристосуватись до глобалізаційних тенденцій. Проте на рівні міжурядових фінансових установ з 80-х років все ж панує переконання, що глобалізація викликає потребу у децентралізації влади. МВФ та Світовий банк починають активну фінансову допомогу країнам, які беруть курс на децентралізацію.

Потреба демократизації була ще однією важливою причиною децентралізації, яка стала частиною значно ширших демократичних перетворень. Саме так обґрунтовували децентралізацію у Центральній, Східній Європі та Латинській Америці. Попри це, порівняно з мотивацією економічного зростання та підвищення ефективності врядування, потреба демократизації була другорядною причиною децентралізації.

Потрібно зважати на те, що поняття демократії має низку інтерпретацій та теорій, які по-різному оцінюють важливість децентралізації. Так, у теорії поліархії Роберта Даля децентралізованість публічної влади не є необхідною умовою демократичності режиму. Натомість роль децентралізованості публічної влади є досить істотною у двох найпопулярніших теоріях демократії з точки зору їх практичного застосування: ліберальній та учасницькій (партисипативній) демократії. Однак ці теорії різняться в аргументації цієї ролі. Так, теоретики ліберальної демократії вбачають у

децентралізації інструмент обмеження впливу центральних органів на життя суспільства та економічне життя. Проте ліберальна та неоліберальна теорія іноді суперечить діям політиків, які їх дотримуються. Так, Маргарет Тетчер, яка впродовж свого прем'єрства у Великій Британії впроваджувала неоліберальний економічний курс, прагнула суттєво обмежити повноваження органів місцевого самоврядування. У свою чергу теорія учасницької демократії розглядає децентралізацію як інструмент посилення політичної участі громадян на місцевому рівні. Теорія учасницької демократії критикує ліберальну демократію за те, що вона призводить до низького рівня політичної участі на місцевому рівні.

Як вважають у МВФ та Світовому банку, децентралізація є універсальним рецептом для країн, які бажають демократизуватися та модернізуватися. Однак чимало прикладів країн Африки, Азії та Латинської Америки показують, що децентралізація може мати негативний вплив на економічний розвиток та демократичність режиму. Чим же можна пояснити успіхи одних країн у процесі децентралізації та невдачі інших? Відповідь одна — типом політичного режиму.

Розгляньмо приклади децентралізації у різних типах політичних режимів.

Авторитарні режими. Децентралізація влади в авторитарних режимах була способом консервації, збереження стабільності політичного режиму та збільшення впливу правлячих партій. У Китаї та Уганді, наприклад, децентралізація лише посилювала панування правлячих партій, які без суттєвих труднощів продовжили мати монопольний вплив на систему місцевого самоврядування. У Китаї децентралізація була викликана передусім економічними мотивами, а також бажанням ліквідувати конфлікти між центральним урядом та населенням регіонів. Децентралізація в Китаї була сфокусована на двох основних аспектах: збільшенні відсотку бюджетних коштів, які витрачаються на місцевому рівні, а також на створенні виборних посад на найнижчих рівнях самоврядування. Так, після

початку реформи у 1978 році 54, 9% витрат стали здійснюватись на регіональному та місцевому рівнях. Цей рівень децентралізованості виявився надмірним, оскільки призвів до втрати податкових надходжень та зростання дефіциту державного бюджету. В результаті, у 1993-1994 відбулась часткова рецентралізація витрат бюджету. Проте ані децентралізація, ані рецентралізація не змінили статусу-кво, який полягав у всеохопному контролі партійної вертикалі над системою прийняття рішень. Іншою частиною децентралізації в Китаї стало впровадження прямих виборів у сільській місцевості у 2005 році.

Попри розширення можливостей для політичної участі, зокрема через створення сільських рад деліберації, на прямих виборах в Китаї майже завжди перемагають або члени Комуністичної партії, або лояльні до неї кандидати. Ця реформа збільшила легітимність Комуністичної партії через розширення можливостей для політичної участі на місцевому рівні, проте не підважила основ монопольної влади партії на державному рівні, а навіть посилила її. Уганда є класичним прикладом здійснення реформи місцевого самоврядування з метою отримання міжнародних грантів, а не навпаки. В обох випадках демократизація політичного режиму не була причиною децентралізаційних ініціатив.

Гібридні режими. У них навіть професійно напрацьована реформа не здатна спричинити суттєву демократизацію без глибинних перетворень у інших органах влади. Наприклад, у Болівії у другій половині 1990-х років ХХ ст. — першій половині 2000-х років ХХІ ст. реформа завершилася цілковитим провалом через корупцію на всіх рівнях влади, яка проникла і в реформоване місцеве самоврядування. Унікальною є побудова самоврядування в Болівії, де було створено так звані Комітети контролю, до повноважень яких належала зупинка фінансування центральним рівнем місцевого у разі його нецільового використання. Оскільки центральний рівень влади не мав вирішального впливу на вирішення подібних конфліктів, такі зупинки фінансування часто перешкоджали органам місцевого

самоврядування виконувати свої базові функції. Одними з рушійних сил реформи були громадські організації, проте саме вони взяли найактивнішу участь у протестах проти провальної політики органів місцевого самоврядування. Уряду Болівії вдалося стимулювати посилення політичної участі громадян, а саме протестів, проте це відбулось не завдяки вдало проведеній реформі місцевого самоврядування, а через її невдачу. Корупція та неефективне використання бюджетних коштів не були подолані на центральному рівні, що спричинило посилення цих явищ на місцевому рівні після отримання місцевим самоврядуванням значно більших повноважень.

Дефектні демократії. Децентралізація у подібних демократіях часто є обмеженою та недосконалою, як, наприклад, у Франції. Або ж рівень децентралізованості може бути істотнішим, проте становленню демократичного політичного режиму заважає нестабільність демократії, про що свідчить приклад Польщі. Франція є промовистим прикладом обмеженої реформи, після якої потреба у подальшому реформуванні місцевого самоврядування не зникає. Реформа, розпочата соціалістом Міттераном, надала значно більші повноваження та фінансові ресурси органам місцевого самоврядування, зменшила владу представників державної влади — префектів. Проте основні проблеми місцевого самоврядування у Франції так і не були подолані. Зокрема, не було врегульовано повноваження префектів, не налагоджено відносини між органами місцевого самоврядування та державної влади, не збільшено спроможність муніципалітетів як базових одиниць місцевого самоврядування. Французькі муніципалітети мають надзвичайно невелику територію, а їхня кількість становить 36800, що на 1995 рік складало більшу частину муніципалітетів на території ЄС. Таким чином, незавершеність реформи місцевого самоврядування частково пояснює дефектність демократії у Франції.

Приклад Польщі свідчить про те, що децентралізація має шанси на успіх, якщо вона поєднується із іншими демократичними реформами. Так, відразу після розпаду соціалістичного блоку було відновлено багатопартійну

систему, плюралізм у медіа, створено умови для розвитку громадянського суспільства. Децентралізація показала позитивні результати та стала однією з моделей, досвід якої переймали під час розробки реформи в Україні. Зокрема, після здійснення фіскальної децентралізації значно знизився дефіцит місцевих бюджетів. Також, збільшення повноважень воєводств дозволило самостійно отримувати фінансування Європейського Союзу, що в середньому складає близько 30% їхніх надходжень. Крім того, за результатами опитування 2009 року, у громадян зростає впевненість у можливості впливати на рішення, ухвалені на місцевому рівні. Попри успішність реформи, нестабільність демократії у Польщі, яка проявилася в тиску уряду на ЗМІ, судовій реформі, правій радикалізації та законодавстві щодо абортів, не дозволяє Польщі здійснити перехід з дефектної демократії до демократичного режиму.

Демократичні режими мають високий рівень децентралізованості, що спричиняє подальшу лібералізацію політичного режиму. Промовистим є приклад Норвегії, де ще у 1837 р. було прийнято закон про місцеве самоврядування. Подальша реформа, проведена між 1945 і 1992 рр., лише розширила повноваження органів місцевого самоврядування, зробила їх повністю фінансово незалежними, дозволила їм визначати ставки податків на місцях. Одним із найважливіших результатів реформи стало поліпшення політичної участі громадян, яка наразі є найкращою в органах самоврядування невеликого розміру. Крім того, політична активність громадян у Норвегії не залежить від рівня доходів та освіти громадян.

Отже, децентралізація зовсім не обов'язково спричиняє демократизацію політичного режиму. Важливим чинником, який впливає на успішність реформи, є тип політичного режиму країни до початку реформи. Оскільки рівень децентралізованості в дефектних демократіях та гібридних режимах має незначні відмінності, то трансформація з одного режиму в інший полягає не в децентралізації, а в реформуванні інших сфер публічної влади. Кейс-стаді Болівії показує, що децентралізація може мати навіть негативний ефект,

якщо на центральному рівні не подолані наскрізні проблеми державного управління, як-от корупція. Слід визнати, що реформа в Україні спричинила низку позитивних результатів, зокрема зростання фінансової спроможності територіальних громад, проте до завершення реформування важко говорити про її успішність загалом.

Для глибокої демократизації політичного режиму в Україні децентралізація повинна здійснюватись паралельно з такими кроками, як реформування виборчої, судової систем, створення ефективної антикорупційної інфраструктури тощо. За відсутності таких трансформацій інституційна неспроможність публічної влади обмежить як результати децентралізації, так і її вплив на демократизацію України. Крім того, без належних запобіжних заходів децентралізація може посилити економічну нерівність між регіонами та до неспроможності економічно слабких територій виконувати свої функції та забезпечувати розвиток.

Термінологічний словник:

Деволуція — передача значних повноважень та ресурсів на рівень місцевого самоврядування.

Делегування — означає, як правило, передачу функцій, повноважень на певний час із збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання.

Децентралізація — це процес передачі повноважень та ресурсів для їхньої реалізації від центральної влади до місцевих органів управління та надання соціально важливих послуг.

Регіон (лат. *regio* — царина, царство) — в давнину земля, край, князівство тощо, сьогодні — велика територіальна одиниця.

Централізація — в політології — зосередження частки державної влади в якомусь центрі. Наприклад, частина державної влади (повноваження і відповідальність за їх використання) делегується від регіонів центральному уряду.