

КОНЦЕПТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНИХ КРАЇНАХ

DECENTRALISATION CONCEPTS IN POST-SOCIALIST COUNTRIES

Гайданка Є.І.,

кандидат політичних наук,

доцент кафедри політології і державного управління

Державного вищого навчального закладу «Ужгородський національний університет»

У статті визначено, що децентралізація як реформа публічної політики має власну специфіку у постсоціалістичних країнах. У транзитивних країнах Центральної Європи децентралізація стала «навздогінною реформою», своєрідним доповненням (завершенням) політичних і економічних реформ. З розгортанням процесів відцентровості у практиці державотворення західна політична наука розробила концептуальні підходи до розуміння політичної і управлінської природи децентралізації. Відповідно до критерію багатофункціональності децентралізації, Д. Трейсман визначає шість базових концепцій: вертикальна, децентралізація прийняття рішень, децентралізація призначень, електоральна децентралізація, фінансова децентралізація та кадрова децентралізація. Сучасними моделями децентралізації за А. Шнайдером є фінансова (бюджетно-фінансова автономія громад), адміністративна (сукупність компетенцій місцевої влади) та політична (політичні та електоральні процеси на місцях) децентралізація. У перші десятиріччя постсоціалістичної трансформації найбільші успіхи у відцентровості регіонів характерні для центральноєвропейських країн. П. Свяневич основними сучасними тенденціями постсоціалістичної децентралізації визначає недосконалість адміністративно-територіального поділу країни, складність у горизонталі управління, ступінь фінансової автономії місцевих громад і їхню частку у загальнодержавному ВВП.

На практиці реформа децентралізації тісно пов'язана із темпами демократичної трансформації. Дж. Данн і Д. Ветцель визначають Польщу, Угорщину та Чехію після 1990-их рр. як країни з найкращим потенціалом до успішної реформи децентралізації. Натомість найбільш проблемними у питаннях відцентровості залишаються більшість пострадянських центральноазійських країн, Молдова та Албанія. Перспективи України оцінюються у форматі «спонтанної децентралізації», яка залежить від тяжкості політичних криз і міцності сепаратистських рухів.

Ключові слова: концепції, моделі, децентралізація, регіоналізація, постсоціалістичні трансформації.

In the present study, the author determines that decentralisation as a public policy reform has peculiarities in each post-socialist country. In transitive Central European countries, decentralisation became a “catch-up reform”, a supplement to political and economic reforms. With centripetal processes in the state-building practice underway, Western political science conceived conceptual approaches to the political and administrative essence of decentralisation. According to the criterion of decentralisation multifunctionality, D. Treisman points out six fundamental concepts: vertical decentralisation, decentralisation of decision-making, decentralisation of appointments, electoral decentralisation, fiscal decentralisation and personnel decentralisation. As A. Schneider argues, the modern decentralisation models are the following: fiscal (budgetary and financial autonomy of communities), administrative (the total of local authorities' competencies), and political (political and electoral processes on the ground) decentralisation. In the first decades of the post-socialist transformation, Central European countries made the most progress in decentralising. P. Swianiewicz argues that the flawed administrative-territorial division of the country and complex chain of command are the principal decentralisation trends in post-socialist countries, financial autonomy of local communities and their share in the national GDP.

In practice, there is a correlation between the decentralization reform and the democratic transformation pace. J. Dunn and D. Wetzel argue that after the 1990s, Poland, Hungary, and the Czech Republic had the best potential for successful decentralization reform, whereas most of the post-Soviet Central Asian countries, Moldova, and Albania remained the most problematic. Ukraine's decentralization prospects can only be spontaneous, depending on the severity of political crises and the intensity of separatist movements.

Key words: concepts, models, decentralisation, regionalisation, postsocialist transformation.

Постановка проблеми. Успішне завершення політичних і економічних трансформацій у частині колишніх соціалістичних автократій, поряд з тим, ставить перед нами цілу низку нових питань. По-перше, навівши «демократичний порядок» на вищому державному рівні та сприяючи розвитку активного громадянського суспільства, серед країн регіону актуалізуються питання розвитку місцевої демократії. По-друге, вступ вісімки колишніх постсоціалістичних країн до Європейського Союзу у 2004 р. став сильним імпульсом для завершення децентралізаційних реформ. Адже без функціонуючої децентралі-

заційної системи країнам було важко входили до європейської системи когезії (зближення регіонів за рахунок дієвої системи трансферного співробітництва). Зрештою, реформа децентралізації стала стратегічною реформою для України, починаючи з 2014 р. Сучасна політична наука у різних теоріях та концепціях шукає відповіді на актуальну проблематику впровадження децентралізації серед країн колишнього соціалістичного табору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Реформа децентралізації і пов'язані з нею процеси є мейнстрімовою темою як у вітчизняній,

так і у зарубіжній мультидисциплінарній науці. Це праці, які торкаються політичної науки, економіки та науки публічного (державного) управління. Оскільки постсоціалістична децентралізація досліджується крізь призму західної науки, доцільно згадати провідних теоретиків і практиків децентралізаційних процесів у західній науці. Базовими теоретиками політичних аспектів децентралізації виступають Даніель Трейсман, Аарон Шнайдер, Тереза Тер-Мінасян, Пранад Бардхан. Власне дослідженню концепцій цієї четвірки присвячена ця стаття. Окремо слід згадати науковців, які концентруються на дослідженні постсоціалістичної децентралізації, а саме Джонатан Данн, Дебора Ветцель, Павел Свяневич.

Основна мета статті полягає в аналітичному огляді концепцій, які розкривають специфіку реалізації реформи децентралізації у постсоціалістичних країнах Центральної Європи.

Виклад основного матеріалу. Основні визначення децентралізації як системи та процесу, так чи інакше ототожнюються з основними функціями держави, а саме законотворча (законотворення), виконавча компетенція органів влади та функція судочинства [1]. Під децентралізацією (або її протилежністю централізацією) необхідно розуміти систему управління та організацію влади. При визначенні ступеню децентралізації враховується юрисдикція влади, яка, у свою чергу, пов'язана з територіальними межами та кількісними показниками населення. Децентралізація на практиці формує чітку структуру управління, де нормативні повноваження наділені владними компетенціями. Відповідно децентралізована система управління визначає характер відносин між центром і регіонами. Сучасні політичні системи є складними багаторівневими конструкціями, які включають розподіл п'яти атрибутів (інституцій) між різними рівнями влади:

- 1) орган управління, який приймає рішення;
- 2) орган управління відповідальний за призначення;
- 3) вибори (національні, регіональні, місцеві);
- 4) фінансові ресурси;
- 5) персонал, задіяний в органах управління (фактично публічні службовці) [1].

Виходячи з багатофункціональності децентралізації, Даніель Трейсман визначає шість концепцій децентралізації [1]. Перша концепція – це **вертикальна децентралізація**, яка формує систему урядових рівнів управління, тобто, кількість відповідних управлінських рівнів від центру до муніципалітетів. Окремий рівень влади є повноправним через функціональну виконавчу владу місцевих адміністрацій (передусім, компетенція до автономного прийняття рішень). У такому разі органи виконавчої влади наділені трьома атрибутами функціонування децентралізації, зокрема:

1) розширене фінансування з державного бюджету (реалізується переважно на перших етапах реформи децентралізації);

2) доступ місцевих адміністрацій до регулювання процедур надання публічних послуг;

3) територіальний юрисдикція, яка включає комплекс управлінських компетенцій [1].

Друга концепція – **децентралізація прийняття рішень** – це політична децентралізація, яка визначає здатність конкретного рівня управління до прийняття рішень. Іншими словами, якщо центр прийняття рішень зосереджений на урядовому рівні, система є більш централізованою; тоді якщо місцеві органи влади наділені вагомою компетенцією управління, система є більш децентралізованою. Безперечно, ця нормативна система не завжди відповідає її управлінському вмісту. Багато що залежить від існуючого (реально функціонуючого) конституційного розподілу влади між центром і регіонами, який саме обсяг компетенцій покладено на адміністрації територіальних громад, пріоритет сфер, в яких реалізуються повноваження територіальних громад.

Децентралізація призначень є третьою концепцією децентралізації, яка залежить від порядку призначення виконавчих органів.

За таких умов рівень децентралізації вимірюється на основі декількох варіантів призначення посадових осіб: якщо центральний рівень формує (призначає) місцеві органи виконавчої влади, то система централізована; якщо місцева адміністрація призначає місцевих посадових осіб чи їх обирає територіальна громада – система децентралізована. Слід відмітити, що децентралізовані системи, в яких посадові особи призначаються місцевою елітою, а не обираються місцевою громадою, створюють певні загрози для розвитку місцевої демократії. У результаті може сформуватися замкнена система рекрутування місцевих еліт з ознаками олігархії.

Четверта модель децентралізації або **електоральна децентралізація** пріоритетним у формуванні місцевих законодавчих органів та посадових осіб визначає виборчий фактор. У цій моделі важливо з'ясувати електоральний принцип обрання більшої частини місцевої політичної еліти. Основними шляхами формування еліти є регулярні місцеві вибори; допускається й електоральний механізм обрання спільноти законодавців, які потім обирають вищих посадових осіб до місцевих адміністрацій. Відповідно, чим більше чиновників обирає громада на виборах, тим більше децентралізованою є система.

Концепція **фінансової децентралізації** висвітлює одну з ключових проблеми, які виникають у ході реформи децентралізації, тобто, інституційну здатність територіальних громад автономно розпоряджатися доходами і раціонально фор-

мувати власні витрати. Стереотипно фіскальна децентралізація може означати один із завершальних етапів реформи децентралізації в постсоціалістичних країнах. Практика реформування постсоціалістичних країн доводить, що фіскальна децентралізація пропорційна темпам економічної трансформації.

Остання концепція Даніеля Трейсмана – **кадрова децентралізація** визначається раціональністю розподілу адміністративного персоналу між різними рівнями влади. Існує наступне правило децентралізації: чим більше адміністративного персоналу зосереджено на нижчих рівнях, тим більше децентралізована система [1]. Окрім цього, існує проблема у рівні професійних компетенцій працівників зайнятих на державній службі та їх здатність до адаптації до інструментів електронного урядування. Останнє є особливо важливим у світлі низького електронного технічного забезпечення державної служби в пострадянських країнах.

Достатньо часто децентралізацію зводять до процесу делегування повноважень від центрального уряду до місцевих органів влади. Безсумнівно такий підхід є обмеженим і значно знижує управлінський потенціал децентралізації. Аарон Шнайдер вважає, що сучасна концепція децентралізації включає три основні моделі:

1) **фіскальна децентралізація** або реальний обсяг фінансових пільг, які Уряд надає регіонам чи фіскальна автономія місцевого самоврядування;

2) **адміністративна децентралізація**, яка визначає ступінь управлінської автономії місцевих адміністрацій від центрального уряду;

3) **політична децентралізація** передбачає делегування та реалізацію повноважень до місцевих органів влади, особливо щодо представницьких функцій [2, с. 33].

У контексті політичної моделі децентралізації на передній план виходять електоральні процеси на місцях. З отриманням інституційної самоврядності регіони (муніципалітети) також отримали здатність формувати власні представницькі органи влади. Через інститут регіональних (муніципальних) виборів формується місцева політична еліта

відповідальна за прийняття управлінських рішень на місцях. У політичній кон'юнктурі з'являється і поширюється практика «незалежних» кандидатів, дистанційованих від мейнстримних політичних партій та ідеологій. Головна функція незалежних кандидатів полягає у захисті інтересів місцевої громади, фактично власного електорату. Проте, на думку словацького дослідника Марцела Мартинковича, політична практика словацьких «незалежних» депутатів, скоріше, свідчить про їхню політичну кон'юнктурність, ніж політичну самодостатність [3, с. 59].

Якщо децентралізацію розглядати як оптимальний механізм делегування повноважень, то отримуємо дві протилежні точки зору. А саме владний центр, який делегує повноваження (центральний уряд), і владний центр, який отримує необхідні повноваження (місцеві органи влади). Розглянемо на практиці структуру основних моделей децентралізації, яка формується у процесах делегування повноважень від центру в регіони (див. табл. 1).

Якщо децентралізацію розглядати як комплексний процес, який охоплює три сегменти – фіскальну політику, адміністративну компетенцію та електоральні процеси на місцях – отримаємо об'єктивну картину стану децентралізації у різних країнах чи регіонах світу. Заслуговує на увагу той факт, що наприкінці ХХ ст. політична тенденція делегування управлінських повноважень від центру до регіонів проявлялася як в унітарних, так і в федеративних країнах [4]. Реформа децентралізації, яка не була притаманна країнам з більш централізованою системою уряду, стала пріоритетним напрямом внутрішнього реформування та реалізувалась на локальному рівні. Очевидно, поглиблення «третьої хвилі демократизації» [5] через посткомуністичні трансформації початку 1990-их рр. принесло закріплення демократії у світі, а децентралізація стала незмінним атрибутом успіху демократичних перетворень. На період розгортання посткомуністичних реформ середини 1990-их рр. децентралізація полягає у виконанні двох прикладних функцій, таких як політична (підвищення відповідальності політичної еліти

Таблиця 1

Структура моделей децентралізації через делегування повноважень «центр → регіони»

Напрямок делегування	Модель децентралізації	Індикатори
Центр → Регіони	Фіскальна децентралізація	Субнаціональні витрати Субнаціональні прибутки ¹
	Адміністративна децентралізація	Оподаткування Трансферти ²
	Політична децентралізація	Національні вибори Регіональні/муніципальні вибори

Джерело: розроблено автором на основі концептуальних підходів А. Шнайдера [2, с. 41]

¹ Маються на увазі прибутки у системі загальних витрат і прибутків.

² Мова про трансферти у складі субнаціональних дотацій та прибутків.

(регіональної еліти) перед власним електоратом), та вдосконалення механізмів надання державних (адміністративних) послуг місцевій громаді [4, с. 3].

У 1990-х роках децентралізація закріпилась як пріоритетна реформа в країнах з перехідною економікою. Незважаючи на потребу в демократії на посткомуністичному просторі, наприкінці 1990-х років Світовий банк визначив децентралізацію як пріоритетну реформу у світі [6]. Для перехідних країн децентралізація традиційно включає три компоненти:

- 1) делегування повноважень з центру в регіони;
- 2) своєчасне та повне надання адміністративних послуг на рівні місцевих територіальних громад;
- 3) ефективне ведення бізнесу на місцевому рівні [7].

При цьому слід розуміти, що нормативний вимір децентралізації часто резонує з процесом впровадження та проміжними результатами реформи. У багатьох випадках успішна децентралізація залежить, з одного боку, від поведінки місцевих еліт, а з іншого, від реального бажання центрального уряду делегувати управлінські повноваження на локальний рівень. Крім того, помилково оцінювати загальний успіх децентралізації ситуативно, виключно як тимчасове економічне зростання у муніципалітеті (регіоні) або пов'язувати регіоналізацію політики з наслідками локальних політичних реформ. Для поглиблення децентралізації дії центральних урядів повинні бути спрямовані на:

- а) залучення жителів територіальної громади до активної участі у місцевій політиці, при чому не тільки шляхом голосування на місцевих виборах;
- б) боротьба з місцевим олігархатом, прийняття рішень, які унеможливають поширення олігархічних тенденцій серед місцевих еліт;
- в) надання технічної та професійної підтримки в регіонах;
- г) проведення систематичних фінансових аудитів та оцінка якості надання адміністративних послуг,
- д) збільшення інвестицій у масштабні промислові об'єкти у регіонах тощо [7, с. 202–203].

Для країн посткомуністичного табору децентралізація стала «навздогінною реформою». Справа в тому, що кінцевою метою економічних перетворень у 1990-х рр. було прощання з командно-адміністративними принципами управління (планування). Перехідним урядам у Центральній і Східній Європі довелося відмовитися від своїх недавніх широких «соціалістичних компетенцій» і, у деяких випадках, розпочати тривалий процес делегування частки адміністративних повноважень до новосформованих органів влади на місцях. Нова ринкова реальність вимагала від держави значного підвищення якості та обсягу надання державних послуг громадянам. Управлінська структура Уряду і проміжні адміні-

стративні одиниці, які формують цілісну систему адміністративно-територіального устрою країни починають відігравати важливу роль. Наприкінці 1990-их рр. регіони все частіше порушують інституційні питання власної відповідальності та автономії [8]. Джонатан Данн і Дебора Ветцель класифікують посткомуністичні країни за глибиною досягнутої децентралізації наприкінці 1990-х рр. Країни поділяються на шість основних груп:

- 1) країни з найбільшими досягненнями у реформі децентралізації, які спроможні продовжувати інституційні реформи в управлінській системі (Польща, Угорщина та Чехія);
- 2) країни, в яких децентралізація не є сталою внутрішньою реформою, але децентралізацію необхідно провести як необхідні вимоги приєднання до Європейського Союзу (Словаччина, тріо балтійських країн, Румунія та Болгарія);
- 3) країни зі «спонтанною децентралізацією», спричиненою політичними кризами чи сепаратистськими рухами (зокрема, Україна, Росія);
- 4) країни з нерозвиненими демократичними інститутами, у структурі яких децентралізація може стати потенційно пріоритетною реформою управління (Білорусь, пострадянська Центральна Азія (Казахстан, Азербайджан, Узбекистан));
- 5) країни, які потерпали від наслідків громадянської війни та в яких наявна територіальна неоднорідність (Хорватія, Боснія і Герцеговина);
- 6) країни, які є невеликими територіально та не проводять системних реформ (Молдова, Грузія, Вірменія, Киргизстан, Албанія, Таджикистан, Туркменістан) [8].

Звичайно, типологізація Данн та Ветцель стосується підсумків тільки першого десятиріччя системних трансформацій колишніх комуністичних автократій. Тут не слабо враховані фактори поглиблення європейської інтеграції чи зовсім не враховується авторитаризація держав у Росії. Білорусі і фактично всій центральній Азії. Проте помітні загальні тенденції впровадження децентралізації на початковому етапі, що у подальшому заклало інституційну основу для стратегічного успіху чи невдач реформи.

Процеси децентралізації у фінансових системах посткомуністичних країн мають свої особливості (передусім, у порівнянні із західними країнами). Тому децентралізацію важко пояснити виключно як економічний феномен, який полягає у здатності місцевих адміністрацій самостійно формувати видатки і прибутки у власному бюджеті чи можливість знайти збалансованість у податковій політиці. Сучасна ефективна система фінансування регіонів у посткомуністичних країнах Центральної Європи повинна враховувати такі фактори [9]:

- а) особливості адміністративної структури держави і модель територіального поділу місцевої громади;

б) горизонталь управління між різними рівнями регіону (муніципалітету);

в) загальна фінансова незалежність держави від зовнішньофінансових факторів, а також спроможність місцевої громади проводити автономну фіскальну політику;

г) частка місцевих громад у національному ВВП, у т.ч у системі прибутків та видатків у бюджеті.

Висновки. Реформа децентралізації, яка впроваджувалась десятиріччями у постсоціалістичних країнах Центральної Європи й дотепер є предметом розглядається з різних позицій у західній науці. Пріоритетними моделями децентралізації визначаються фіскальна, адміністративна та полі-

тична децентралізація. Фіскальна децентралізація стимулює органи влади на місцях до самостійного ведення фінансово-бюджетної політики, формування виваженої податкової політики та регулювання прибутків і видатків в інтересах громади. Адміністративна децентралізація визначає міру делегованих повноважень і фактичну управлінську компетенцію місцевих органів влади. Політична децентралізація торкається місцевих електоральних процесів та тенденцій до олігархізації місцевої політичної еліти. Перспективними виглядають подальші наукові дослідження практики децентралізації у сучасних країнах Центральної Європи, враховуючи їхнє постсоціалістичне минуле.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Treisman D. Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective. 2002. URL: <https://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/Papers/defin.pdf> (дата звернення 15.07.2022).
2. Schneider A. Decentralization: Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*. 2003. Vol. 38, No. 3, pp. 32–56.
3. Martinkovič M. Phenomenon of Independent Candidates in the Regional Elections in Slovakia from 2001 to 2017. *Politicus*. 2018. № 2. С. 55–60.
4. Ter-Minassian T. Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview. In: *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Ter-Minassian T. (ed.). Washington: International Monetary Fund, 1997, pp. 3–24.
5. Huntington S. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press. 1991. 366 p.
6. World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century. Oxford: Oxford University Press, 1999. 316 p.
7. Bardhan P. Decentralization of Governance and Development. *Journal of Economic Perspectives*. 2002. Vol. 16, No 4, pp. 185–205.
8. Dunn J., Wetzell D. Fiscal Decentralization in Former Socialist Economies: Progress and Prospects. 2000. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.197.5719&rep=rep1&type=pdf> (дата звернення 12.06.2022).
9. Swianiewicz P. An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. *Local Government Studies*. 2014. No 40(2), pp. 292–311.