

УДК 321.01:811.161.2*27

DOI <https://doi.org/10.30970/PPS.2020.31.19>

МОДЕЛІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В СУЧАСНИХ КРАЇНАХ ЄВРОПИ

Костянтин Куцев

*Чорноморський національний університет імені Петра Могили,
факультет політичних наук, кафедра політології,
вул. 68 Десантників, 10, 54000, м. Миколаїв, Україна*

У цій статті автор визначає особливості та характерні риси різних моделей децентралізації в сучасних країнах Європи. Автор наводить дефініцію поняття «децентралізація» та вказує на її особливості в історичній ретроспективі провідних держав Європи.

Викремлюються причини і наслідки процесу децентралізації. Здійснюється аналіз основних механізмів розподілу повноважень між центральною та місцевою владою у федеративних і унітарних державах Європи. Наголошується, що процес децентралізації активно розвивається в країнах Європи. Є тенденція до розвитку відносин регіональних і місцевих органів управління з центральним урядом. Однак цей рух децентралізації не є стабільним. У країнах Європейського Союзу децентралізація втілюється у різних формах, ґрунтуючись при цьому на ідеях і цінностях, які поділяються всіма державами-членами ЄС.

Якщо проаналізувати європейські практики децентралізації, то слід зазначити, що субнаціональне управління в Європі дуже різноманітне. На характеристику національних систем регіональних і місцевих установ впливає низка чинників.

Децентралізація пов'язана не тільки з розміром державної території, але і з культурними відмінностями між регіонами всередині країни. Частина місцевих еліт, які виступають на користь децентралізації в Іспанії, Швеції та Німеччині вища, ніж у таких невеликих за територією країнах, як Ісландія або Нідерланди.

Незважаючи на всі переваги процесу децентралізації в Європі, науковці попереджають про необхідність відмови від його ідеалізованого уявлення, вони відзначають проблему нерівності територій, позаяк не всі з них мають можливість фінансування повноважень за рахунок власних ресурсів. Органи управління слабких територій змушені просити своє населення про додаткові фінансові зусилля на шкоду якості життя. Щоб уникнути цієї загрози, децентралізація часто супроводжується вирівнюванням, пов'язаним з перерозподілом державних ресурсів. При цьому сильні в економічному відношенні території часто не погоджуються з такою солідарністю.

Автор підкреслює, що ідеальної моделі децентралізації немає. Це пов'язано з низкою чинників, які впливають на розвиток цього феномена у різних країнах у конкретних історичних, політичних, економічних та культурних умовах.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, Європейська Хартія місцевого самоврядування, фінансова автономія, деволуція.

Постановка проблеми. Нині в політичній науці досить актуальною є проблема ефективного перерозподілу ресурсів для зростання якості державного управління, що передбачає перерозподіл владних повноважень між центром і підзвітними центру адміністративно-територіальними одиницями в рамках однієї держави, а також баланс відцентрових і доцентрових сил у владних взаєминах. Ці механізми прийнято відносити до системи децентралізованого управління. Питання про особливості різних моделей децентралізації у сучасних країнах Європи і вказує на актуальність дослідження.

Аналіз наукових досліджень з вибраної теми. Вивченням питання концепту децентралізації та особливостей різних моделей децентралізації займалися такі зарубіжні вчені, як: А. Токвіль [13], Д. Белл [15], Р. Даль [16], Л. Де Мело [17], М. Де Врайс [18], Р. Фісман [19], Р. Севі [20], В. Лукін [9], В. Маклаков [10], О. Пузаков [11], Г. Сардарян [12].

Серед вітчизняних учених – В. Борденюк [1], Р. Колишко [3], К. Линьов [4], Н. Антюшина [5] та інші.

Отже, **метою цієї статті** є визначення особливостей та характерних рис різних моделей децентралізації у сучасних країнах Європи.

Завдання дослідження, які поставлені і вирішуються в роботі в контексті головної мети, такі: розглянути дефініцію поняття «децентралізація»; визначити переваги та недоліки різних моделей децентралізації у сучасних країнах Європи; охарактеризувати наслідки децентралізації для держав Європи.

Виклад основного матеріалу. Проблеми децентралізації державного управління давно викликають інтерес дослідників. Перш за все вони аналізують зміст терміна «децентралізація», що визначається як процес, за допомогою якого повноваження, функції, обов'язки та ресурси передаються від центральної державної влади до регіональних і місцевих органів управління.

Більшість науковців вважають децентралізацію важливим кроком, оскільки вона може бути використана як інструмент розширення прав і можливостей громадян, як «ґрунт для розвитку демократії, як структура економічного розвитку і як промоутер ефективного управління» [22].

Такі країни, як Бельгія, Іспанія, Великобританія та Італія, почали процес децентралізації для того, щоб послабити територіальну або етнічну напруженість і зберегти єдність країни. В інших випадках причини децентралізації носили більш «технічний», ніж політичний характер. Так, у Нідерландах і Данії децентралізація була викликана необхідністю підвищити ефективність місцевих органів влади. У Швеції державне управління децентралізоване на всіх рівнях, позаяк це дає змогу шведським громадянам отримувати повний набір соціальних послуг однакової якості [18].

Децентралізація може бути застосована до всіх типів державного суверенітету, але в різних формах і в різному ступені. Децентралізація характерна як для федеративних, так і для унітарних держав. В європейських державах використовуються різні моделі децентралізації. Німеччина і Бельгія децентралізовані шляхом створення федеральних систем. Великобританія і Італія застосували модель деволюції як максимально можливу міру децентралізації, що зачіпає сферу законодавчої влади, її самостійність у певних питаннях. Незважаючи на придбання регіонами більш високого статусу, природа цих держав залишається унітарною.

У більшості унітарних демократичних країн Європи здійснюється адміністративна децентралізація з передачею регіональним і місцевим органам влади повноважень і ресурсів у сфері освіти, охорони здоров'я, соціальних послуг, захисту навколишнього середовища, транспорту, дорожнього будівництва, комунального господарства.

Найменш спірним результатом децентралізації є залучення місцевих жителів до процесу прийняття рішень. Децентралізація зміцнює демократичні цінності і партнерство між державою і суспільством, забезпечуючи широке представництво різних соціальних і етнічних груп у політичному процесі. Крім того, вона може сприяти більш справедливому розподілу ресурсів або об'єднувати процвітаючі райони з менш успішними сусідніми територіями під одним місцевим органом влади [14].

Дослідники визначають не тільки переваги, а й недоліки та ризики децентралізації, підкресливши, що вона не завжди дає змогу досягти бажаних результатів. Відзначається,

що децентралізацію можна вважати ні гарною, ні поганою, але її ефективність залежить від конкретних факторів, наприклад розміру території або інституційного дизайну. Серед негативних наслідків називають зростання нерівності, появу місцевих автократій, слабкий місцевий адміністративний потенціал, підвищення рівня етнічної самосвідомості і пов'язане з ним прагнення до сепаратизму [15].

У преамбулі Хартії Європейського Союзу про основні права, яка є обов'язковою для всіх держав-членів ЄС, прямо вказано, що Союз поважає національну індивідуальність держав-членів і організацію їх публічної влади на національному, регіональному та місцевому рівнях. Для Ради Європи децентралізація також виступає однією з умов демократії.

У сучасній практиці децентралізації найбільш часто трапляється механізм розділеної влади або спільних повноважень центру і субнаціональних органів управління. Механізм спільних повноважень застосовується як у федеративних, так і в унітарних державах Європи. Наприклад, у Бельгії існує механізм виняткових повноважень. Завдяки конституційним реформам у 1980-х роках регіоналізація унітарної держави привела до створення трірівневої федерації, структура якої складається з трьох громад, трьох регіонів і чотирьох мовних областей. У зв'язку з цим були сформовані федеральні, регіональні і громадські уряди, які розглядаються як компроміс, спрямований на мінімізацію мовної, культурної, соціальної і економічної напруженості. Таким чином, усі громади мають точну, юридично встановлену сферу власної компетенції [5].

Принцип розділеної влади існує і в Німеччині, яка, на думку М. Де Вріса, першою була залучена в децентралізацію. Децентралізація в післявоєнній Німеччині почалася як реакція на високо централізований режим рейху. Результатом стали сильний федералізм і поділ законодавчих, політичних та адміністративних повноважень між державою (федерацією), землями і місцевим самоврядуванням [18].

Крім федерації і земель, у Німеччині існують ще два рівні територіального управління: адміністративні райони нижче рівня земель, а також міста і громади. Останні є територіальними політичними одиницями, у яких особливий інтерес викликає процес децентралізації в європейських державах, що володіють перехідними формами політико-територіального устрою. Перш за все йдеться про Італійську Республіку та Королівство Іспанія. Дослідники, які не сформулювали поки загального судження про природу такого типу держав, називають їх «слабкою федерацією», «квазіфедерацією» або різновидом складеної унітарної держави.

В Італійській Республіці завдяки конституційній реформі 2001 р. законодавчі повноваження були передані від Національного парламенту (Палати представників і Сенату) регіональним (обласним) зборам. У підсумку після перегляду Конституції законодавча влада в сучасній Італії стала належати не тільки загальнодержавному парламенту, а й регіональним радам. При цьому конституційні поправки розділили повноваження на виняткові, що належать державі, та узгоджені або конкуруючі, що перебувають у спільному веденні держави і регіонів [21].

Завдяки конституційній реформі політичний устрій Італії «отримав велику кількість практично федеративних рис». При цьому дослідники вважають, що поділ великих повноважень між державою і регіонами призвів до «змінної геометрії», що стала «причиною плутанини».

Однією з найбільш децентралізованих територіальних систем у Європі є Іспанія. До 1975 року це була вкрай централізована держава, оскільки режим франкістів скасував будь-яку автономію, раніше передану історичним регіонам. У 1978 р. перша група регіонів: Каталонія, Країна Басків, Андалусія і Галісія отримали автономію в спрощеному порядку,

тоді як інші регіони повинні були дотримуватись особливих вимог, викладених у Конституції. Після підписання у 1992 році угоди між соціалістичною партією і народною партією про стандартизовану систему компетенцій (Пакт про автономію) почався процес розширення повноважень інших десяти автономних співтовариств, що призвів до того, що натеper усі 17 регіонів Іспанії мають рівний ступінь автономії [23].

Прогресивна та динамічна децентралізація іспанської системи стала можливою завдяки поєднанню різних факторів. З одного боку, зіграли свою роль невизначеність і відкритість моделі розподілу компетенцій. Конституція Іспанії (ст. 148–149) встановлює повноваження, які автономні співтовариства можуть вводити в свої статути, а також повноваження, що належать до виключної компетенції держави. З іншого боку, пропорційна виборча система, заснована на провінції як виборчому округу, сприяє представництву в загальнодержавному парламенті регіональних націоналістичних партій, які отримали підтримку у відповідних провінціях. Парламентська система дає їм можливість для переговорів з урядом про необхідність розширення компетенцій та вкладення коштів у розвиток інфраструктури регіонів [22].

У Сполученому Королівстві наприкінці ХХ ст. уряд лейбористів почав процес децентралізації, щоб передати частину парламентських повноважень Шотландії, Уельсу, Північній Ірландії та Лондонській Асамблеї. Децентралізація у цій країні набула характеру деволуції, що означає наділення регіонів країни автономними правами і одночасне реформування системи самоврядування в кожному з регіонів, включаючи створення парламентів. У трьох британських регіонах використовувалися різні моделі деволуції. У Шотландії та Уельсі реформи носили конституційний характер і ґрунтувалися на результатах референдуму, тоді як автономія Північної Ірландії спиралася на Міжнародний договір. Особливості деволуції в цих регіонах дають змогу Палаті громад ліквідувати автономії Шотландії та Уельсу шляхом прийняття відповідного акта, схваленого на новому референдумі. Однак автономія Північної Ірландії захищена нормами міжнародного права. При цьому державний секретар у справах Північної Ірландії може призупинити діяльність північно-ірландських автономних органів, але тільки на певний термін і лише для розгляду питання про можливе внесення змін до Белфастських угод.

Загалом деволуція в Сполученому Королівстві відповідає процесам децентралізації, характерним для континентальних держав, тобто відбувається шляхом залучення сильного субнаціонального управління в прийнятті рішень. Проте британська модель ґрунтується на специфічних історичних і політико-культурних традиціях, завдяки яким Вестмінстер, незважаючи на деволуцію, зберігає правоздатність видавати закони, що стосуються всієї країни, що відповідає доктрині парламентського суверенітету.

Деволуція у Великобританії як процес, характерний для унітарних систем, призвела до появи нової форми територіального розподілу влади, яка поєднує децентралізацію і асиметричний розподіл влади за федеративного принципу. На думку Б. Балді, деволуцію в Шотландії та Уельсі можна визначити як федеративну, хоча реальний процес передачі повноважень регіонам далекий від того, який міг би перетворити Сполучене Королівство на федерацію [4, с. 145].

З точки зору низки дослідників, найбільш імовірним варіантом розвитку подій для цієї держави буде подальша регіоналізація, наприклад з наданням прав регіонам Англії, але не федералізація. Таким чином, децентралізація в Сполученому Королівстві протікає складно і неоднозначно. Процес деволуції й цій країні характеризується асиметрією; недостатньою налагодженістю процедури взаємодії влади різного рівня; збереженням центральними відомствами значного числа контролюючих функцій, важелів адміністра-

тивного і фінансового тиску. Немає також чіткого алгоритму, за допомогою якого влада на місцях могла б визначити, що входить у сферу її компетенції.

В унітарній Франції через її традиційну централістську систему децентралізація завжди була гострою проблемою, зумовлена, з одного боку, необхідністю модернізації, а з іншого – складністю розвитку різноманітних структур і територій в інституціональному ландшафті, що включає найбільше число комун в Європі, а також департаменти, регіони, інститути міжмуніципального співробітництва та агломерації [3].

У ході децентралізації, що почалася ще в 1982 р., перш за все була розширена компетенція регіонів і збільшено їх фінансування для того, щоб регіони могли бути конкурентоспроможними в ряду інших європейських регіонів. Проведення прямих виборів представницьких регіональних зборів за пропорційною системою забезпечило політичну легітимність регіонів. Однак децентралізація не привела до передачі їм законодавчих повноважень. Французька децентралізація не стала аналогом британської або італійської деволюції. Правом прийняття законів володіє тільки Національний парламент, правом здійснення політики Республіки – тільки Уряд. У Франції, на відміну від Іспанії, немає ні «регіональних» парламентів, ні «регіональних» урядів. Крім того, в 2015 році з метою скорочення бюрократичного апарату та економії ресурсів кількість регіонів знизилася з 27 до 17. Нова територіальна карта з укрупненими регіонами, що володіють новими децентралізованими повноваженнями, набула чинності з січня 2016 року [2, с. 169].

У ході децентралізації зміни торкнулися і місцевого самоврядування, взаємодії між місцевими властями. На регіони покладалася повноваження з розробки планів економічного і соціального розвитку, вдосконалення інфраструктури регіону, професійної підготовки та змісту ліцеїв. Комуні як найближчий до населення рівень управління стали відповідати за початкову освіту, дорожню мережу, муніципальне житло і житлове будівництво. На середній рівень управління – департаменти – покладалася відповідальність за надання всіх видів соціальної допомоги, медичне обслуговування, охорону довкілля, сферу культури, зміст коледжів та ін. [2, с. 170].

Через «молодість» і слабкість великих територіальних одиниць – регіонів – ініціаторами децентралізації у Франції є департаменти і комуні, тобто рівень управління, найбільш наблизений до населення. Звідси з'явилася характеристика французької моделі децентралізації як «демократії поблизу» (*democratie de proximité*).

У країнах Східної Європи політика децентралізації проводиться з урахуванням особливостей переходу від соціалістичної системи до ринкової економіки і демократії. Проте характер і темпи реформ у різних країнах неоднакові, що зумовлено серед іншого історичними, політичними, етнічними, географічними і демографічними відмінностями цих країн [7].

Так, у 1999 р. адміністративно-територіальна система Польщі трансформувалася з дворівневої в трирівневу і натеper вважається найбільш успішною з точки зору децентралізації. Територія Польщі була перегрупована і розділена на 16 воєводств (провінцій), які своєю чергою були розбиті на 379 округів.

Крім того, реформа була націлена на розвиток місцевого самоврядування і делегування повноважень центральних органів субнаціональним урядам. Також закон встановив спільні повноваження муніципалітетів і воєводств у галузі водопостачання та каналізації, доріг загального користування.

Загалом, незважаючи на процеси децентралізації в Польщі, Словаччині, Литві і Угорщині, натеper більшість країн Центральної та Східної Європи залишаються досить

централізованими. У Південній Європі високо централізованими державами залишаються Португалія і Греція.

Незважаючи на те, що децентралізація є нормою, дослідники відзначають проблеми, з якими зіткнулися країни ЄС на шляху до її здійснення. Наприклад, у Португалії план поділу материкової частини країни на вісім регіонів був відхилений на референдумі в 1998 р., хоча країна є однією з найбільш централізованих в Європі.

Висновки. Таким чином, процес децентралізації активно розвивається в країнах Європи. Повсюдно спостерігається тенденція до зміцнення відносин регіональних і місцевих органів управління з центральним урядом. Однак цей рух не є рівномірним і лінійним. У країнах Європейського Союзу децентралізація приймає різні форми, ґрунтуючись при цьому на ідеях і цінностях, які поділяються всіма державами-членами ЄС: самоврядування, громадянська участь і близькість влади до населення.

Модель децентралізації не може бути універсальною, кожна країна повинна знайти свою, відповідну її соціальним, економічним, політичним, культурним, історичним і географічним умовам. Процес децентралізації заснований на демократичних принципах і механізмах. Децентралізація сприяє ефективному управлінню, зміцненню демократії та прогресу.

Список використаної літератури

1. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види). *Право України*. 2010. № 1. С. 21–25.
2. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування : навчальний посібник. Київ : ПРООН/МПВСР, 2016. 269 с.
3. Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку. *Вісник КНУ. Серія «Міжн. відн.»*. 2015. Вип. 27. С. 198.
4. Линьов К.О. Децентралізація та лінійність у державному управлінні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2015. 210 с.
5. Антюшина Н.М. Шведская система местного самоуправления. *Гос. власть и местное самоуправление*. 2007. № 10.
6. Барабанов О.Н. Деволюция и квазифедерализация государственного устройства. На перекрестке Средиземноморья: «Итальянский сапог» перед вызовами XXI века / под ред. Т.В. Зоной. Москва, 2011.
7. Богатырева О.Н. Регионы Италии в международной деятельности: правовой аспект / О.Н. Богатырева, Е.Д. Крапивницкая. *Известия Урал. Федер. ун-та*. 2012. № 4.
8. Коданева С.И. Британский регионализм (конституционная реформа). Москва, 2004.
9. Лукин В.Н. Деволюция государственной власти и управления: концептуальные основы политического анализа / В.Н. Лукин, Т.В. Мусиенко. *Credo New*. Междунар. теорет. журн. 2016. № 2.
10. Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. Москва, 2006.
11. Пузаков А.В. Децентрализация власти как тенденция и признаки деволюции. *Регионология*. 2012. № 3.
12. Сардарян Г. Конституционная реформа 2001 года в Италии в контексте перехода от сложного унитарного государства к федеративному. *Право и управление. XXI век*. 2013. № 2.
13. Токвиль А. Демократия в Америке. Москва, 1992.
14. Трофимова И.Н. Трансформация отношений центральной и местной власти в процессе децентрализации управления (опыт европейских стран). *Ars Administrandi*. 2011. № 2.
15. Bell D. *The Coming of Post-Industrial Society*. New York, 1999.

16. Dahl R. *On Democracy*. New Haven, 2000.
17. De Mello L., Barenstein M. Fiscal decentralisation and governance – A cross-country analysis: IMF working paper 01/71. Washington, 2001.
18. De Vries M.S. The rise and fall of decentralisation: A comparative analysis of arguments and practices in European countries. *European Journal of Political Research*. 2000. No. 38 (2).
19. Diamanti I. Federalismo all'italiana: una rivoluzione a parole. *Limes*. 2011. No. 2.
20. Fisman R., Gatti R. Decentralisation and corruption: Evidence across countries. *Journal of Public Economics*. 2002. No. 83.
21. Savy R., Pauliat H., Senimon M. *The Process of Decentralisations in Europe*. The Palgrave Handbook of decentralization in Europe / ed. by J.M. Ruano and M. Profiroiu. London, 2017.
22. Sevilla J. Accountability and control of public spending in a decentralised and delegated environment. *OECD Journal on Budgeting*. 2006. No. 5.
23. Viver C. Centralisation and decentralisation trends in Spain. An assessment of the present allocation of competences between the state and the autonomous communities. *Decentralizing and Re-centralizing Trends in the Distribution of Powers within Federal Countries*. Barcelona, 2008.

THE PROCESS OF DECENTRALIZATION IN THE EUROPEAN COUNTRIES

Kostiantyn Kutsev

*Petro Mohyla Black Sea National University, Faculty of Political Science,
Department of Political Science
68 Desantnykiv str., 10, 54000, Mykolaiv, Ukraine*

In this article the author identifies the features and characteristics of different models of decentralization in modern Europe. The author gives a definition of the concept of “decentralization” and points to its features in the historical retrospective of the leading states of Europe.

The causes and consequences of the decentralization process are highlighted. An analysis of the main mechanisms for the distribution of powers between central and local government in the federal and unitary states of Europe. It is noted that the decentralization process is actively developing in European countries. There is a tendency to develop relations between regional and local governments and the central government. However, this decentralization movement is not stable. In the countries of the European Union decentralization is implemented in various forms, based on the ideas and values shared by all EU member states.

If we analyze European decentralization practices, it should be noted that subnational governance in Europe is very diverse. The characteristics of national systems of regional and local institutions are influenced by a number of factors.

Decentralization is associated not only with the size of the state territory, but also with cultural differences between regions within the country. The share of local elites in favor of decentralization in Spain, Sweden and Germany is higher than in such small countries as Iceland or the Netherlands.

Despite not all the advantages of the decentralization process in Europe, scholars warn of the need to abandon its idealized view, they note the problem of inequality of territories, as not all of them have the opportunity to finance the powers from their own resources. Weak authorities are forced to ask their people for additional financial efforts to the detriment of quality of life. To avoid this threat, decentralization is often accompanied by equalization associated with the redistribution of public resources. At the same time, economically strong territories often do not agree with such solidarity.

The author emphasizes that there is no ideal model of decentralization. This is due to a number of factors that influence the development of this phenomenon in different countries in specific historical, political, economic and cultural conditions.

Key words: decentralization, local self-government, European Charter of local self-government, financial autonomy, devolution.