

ПОЛІТИЧНИЙ АСПЕКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В ШВЕЙЦАРІЇ ТА БЕЛЬГІЇ В КОНТЕКСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

О. Г. Ясько, О. М. Чальцева

Анотація. В даній статті розглядаються зарубіжні моделі децентралізації. Мета дослідження – визначити головні критерії децентралізації в демократичних системах Швейцарії та Бельгії та проаналізувати їхній досвід в контексті впровадження реформи децентралізації в Україні. Застосовується метод компаративного аналізу динаміки децентралізації демократичних федеративних систем, в тому числі методами крос-темпорального та лонгitudного аналізу, бінарного порівняння. Країни для порівняльного аналізу відбиралися за принципом схожості систем. Це допоможе виявити і пояснити загальні і особливі політичні характеристики двох моделей децентралізованих державних устроїв.

Ключові слова: децентралізація, федералізм, державне управління, демократія, місцеве самоврядування.

Проблеми територіальної цілісності і ефективності політичної системи є життєво важливими для будь-якої сучасної держави, де Україна не є виключенням. Важко переоцінити актуальність цього питання для держави, яка перебуває в процесі реформування своєї політичної системи і потребує створення чіткої системи організації влади, гармонізації відносин між різними її рівнями та елементами з урахуванням процесів саморегулювання і саморозвитку. Сама ідея самоорганізації українського суспільства у формі місцевого самоврядування стала фундаментом нового розуміння політичної складової реформи децентралізації. У рамках області, регіону чи територіальної громади найкращим чином реалізується так звана "просторова форма демократії" і водночас забезпечуються умови для запровадження сучасних інноваційних моделей розвитку. Але можливість переведення політичної площини децентралізації в режим дезінтеграції чи деградації також не виключена, а зайва політизація міжрегіональних відмінностей здатна посилювати цю тенденцію. В умовах пошуку механізмів, норм та інститутів, здатних пом'якшити імовірні конфлікти і нівелювати протиріччя, які можуть виникнути у відносинах між центральною владою і регіонами, надзвичайно важливо дослідити процес впровадження реформи децентралізації в Україні та особливу увагу приділити досвіду проведення адміністративно-територіальних реформ у Швейцарії та Бельгії для пошуку найоптимальнішої форми децентралізації, та для запобігання проблем, викликів та потенційних наслідків, які можуть виникнути в процесі її впровадження.

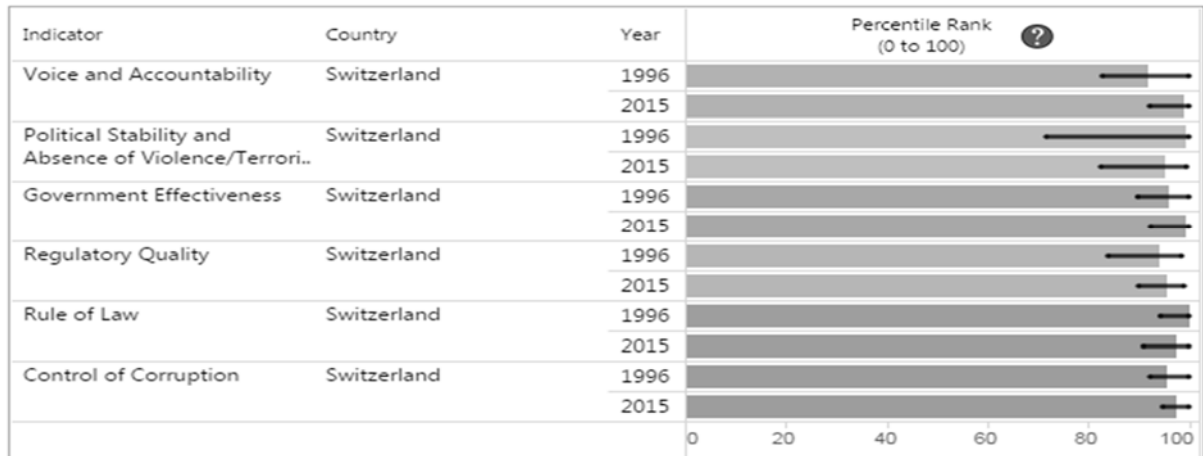
Дослідження проблеми децентралізації потребує розгляд і усвідомлення цього терміну. Децентралізація – є способом територіальної організації влади, при якому держава передає право на прийняття рішень по визначених питаннях або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не входять у систему виконавчої влади і є відносно незалежними від неї [1].

Децентралізація – це дуже складний процес, який складається з багатьох аспектів: економічного, правового та політичного. В роботі мова йде саме про політичну складову децентралізації для дослідження якої були виділені основні індикатори (критерії) порівняння. Якщо ми виокремлюємо політичну складову від загальної децентралізації, то і індикатори порівняння в складних децентралізованих політичних системах слід брати, спираючись на політичні показники децентралізації.

Перший індикатор – світові показники управління [2]. В цьому дослідженні ми представляємо комплекс показників управління, що охоплюють більш ніж 200 країн упродовж 1996–2015 років та наводимо підсумки дослідження, що презентують основні

тенденції та результати розвитку управління в Швейцарії та Бельгії, які можна побачити з оновленої версії показників управління, і висвітлюють відповідні питання політики. Показники управління відображають шість основних аспектів інституційної якості або управління:

1.1.

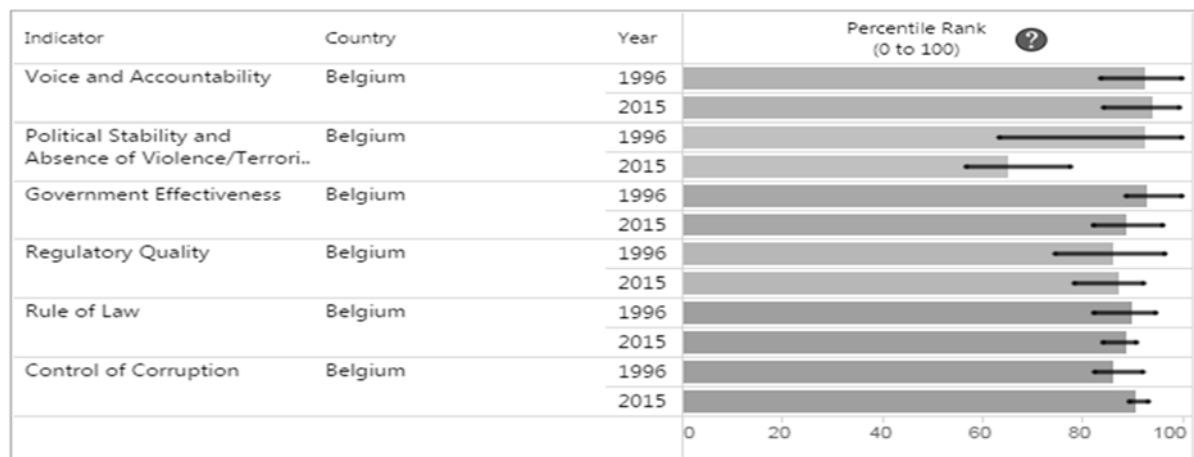


1.2.

Ці показники (1.1., 1.2.) за 2015 рік ґрунтуються на 352 різноманітних базових змінних, які вимірюють сприйняття широкого кола питань управління. Ці змінні походять з 32 окремих джерел даних, які надають 30 різноманітних організацій по всьому світу. Ми презентуємо оцінки шістьох аспектів управління для кожної країни, а також межі похибки, що охоплює певний діапазон значень для кожної країни в певному періоді. Ці значення межі похибки не є виключними для аспектів управління, заснованих на сприйнятті, але вони є важливою ознакою будь-яких вимірів якості управління, «об’єктивних» чи «суб’єктивних».

За багатьма показниками державного управління ці дві країни дуже подібні. Різниця незначна, але бінарний компаративний аналіз передбачає описати і пояснити саме відмінності цього індикатора.

Політична стабільність і відсутність насильства (Political Stability and Absence of Violence) – показник, на якому ми повинні зробити особливий наголос. Як можна побачити за 2015 рік у Бельгії він значно похитнувся, на відміну від Швейцарії. Це було зумовлено наростанням терористичної активності в регіоні та в світі загалом. Недавні терористичні акти в Бельгії наглядно продемонстрували це.

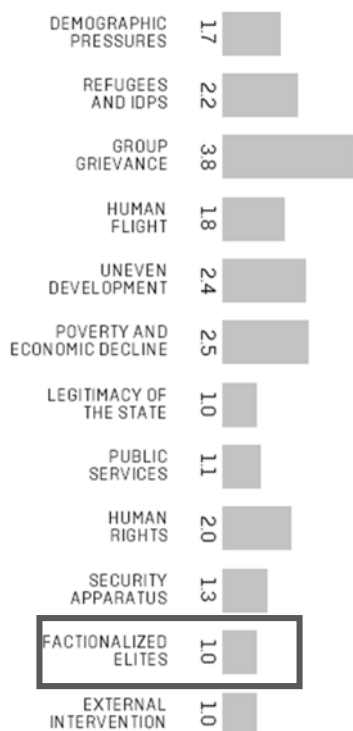


Чому це так важливо? В умовах проведення військових дій на території Донецької та Луганської областей, анексії Криму, ослаблення централізації влади в результаті

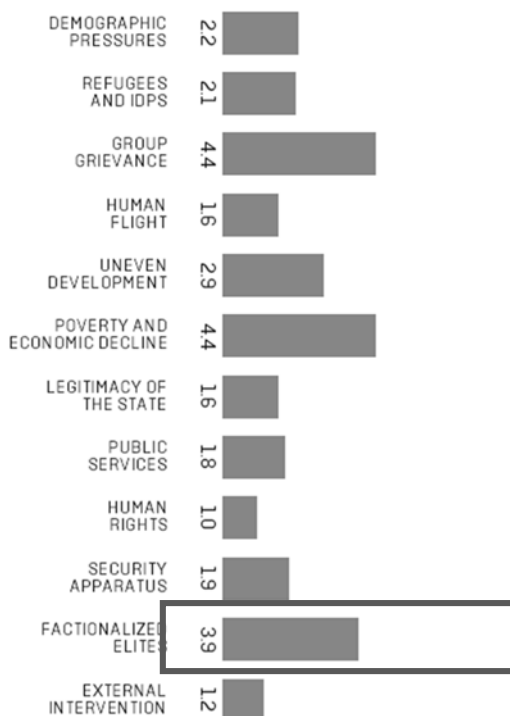
децентралізації може значно послабити ефективність та стійкість української політичної системи. Зарубіжний досвід це підтверджує. Успішні в політичному, економічному, соціальному плані країни в процесі здійснення децентралізації влади теж мають великі проблеми. Тому Україні в умовах глибокої політичної, економічної і соціальної кризи цей фактор слід завчасно враховувати, щоб попередити можливі негативні наслідки при впровадженні реформи.

Другий індикатор – індекс нестабільних держав [3]. Індекс нестабільності країн (Індекс недієздатності держав), це комплексний показник, що характеризує здатність (і нездатність) влади тієї або іншої країни контролювати цілісність своєї території, а також демографічну, політичну і економічну ситуацію в країні.

2.1. Швейцарія



2.2. Бельгія



Як можна побачити, індекс враховує показники з різних сфер: соціальної, економічної та політичної. Нам потрібні показники з останньої, виходячи з тематики нашого компаративного аналізу – політичного аспекту реформи децентралізації в Швейцарії та Бельгії.

Як і в попередньому аналізі, акцент робиться саме на розбіжностях даних показників. У цьому індексі – це розколотість політичної еліти (Factionalized Elites). В Бельгії він втричі вищий, що є суттєвою перепорою ефективності політичної системи країни. Для України це може означати, що ослаблення централізації влади в результаті децентралізації може спричинити зростання свавілля місцевих чиновників і зростання незадоволеності населення владою, включаючи центральну, яка буде не в змозі і нездатна захистити інтереси і права регіональних громад. Децентралізація може підсилити відцентрові тенденції через вкрай низький рівень відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами.

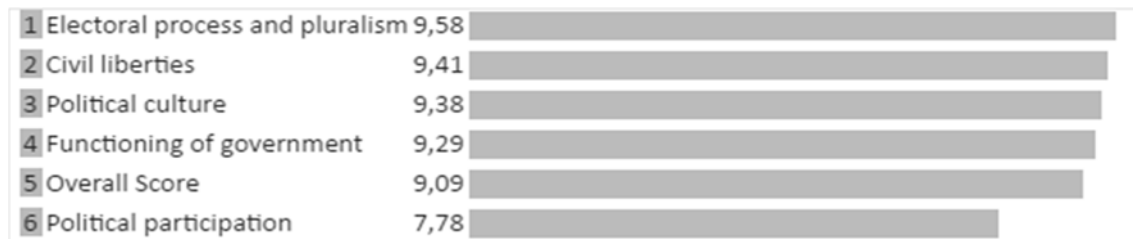
Третій індикатор порівняння – індекс розвитку демократії [4]. Індекс демократії країн світу (The Democracy Index) – це глобальне дослідження і супроводжуючий його рейтинг країн світу по показнику рівня демократії. Розрахований за методикою британського дослідницького центру The Economist Intelligence Unit (аналітичний підрозділ британського журналу Economist), заснованою на комбінації експертних оцінок

і результатів опитувань громадської думки з відповідних країн. Дослідження проводиться з 2006 року і публікується раз в два роки.

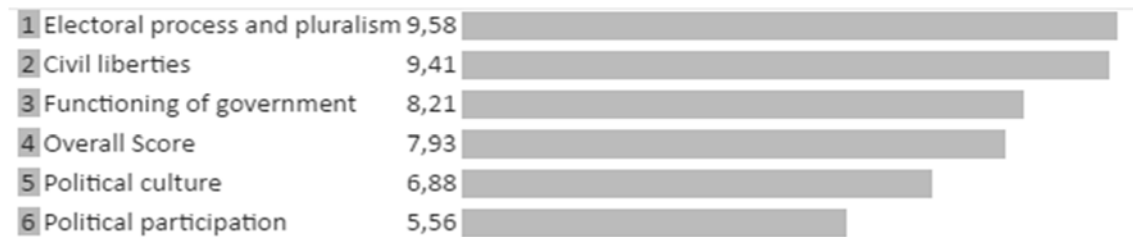
Індекс (3.1, 3.2) складений з 60 ключових показників, згрупованих в п'ять основних категорій, які характеризують стан демократії усередині держави:

1. Виборчий процес і плюралізм.
2. Діяльність уряду.
3. Політична участь.
4. Політична культура.
5. Громадянські свободи.

3.1. Швейцарія



3.2. Бельгія



Якщо уважно роздивитись графік, то можна помітити, що такі показники, як політична культура та політична участь, які є основними складовими політичної поведінки, у значній мірі різняться. Бельгія суттєво відстає від Швейцарії в даному аспекті.

Проблема низького рівня політичної поведінки є актуальною і для України. Це пов'язано, по-перше, з ментальністю українського народу, якому більше імпонує сильна державна влада, що бере на себе всі обов'язки щодо задоволення потреб громадян в управлінських послугах, а не здійснення самоврядування. По-друге, з фактичним не розумінням своєї причетності до територіальної громади і можливості у зв'язку з цим вирішувати питання місцевого значення. Значною мірою громадяни України ототожнюють себе з проживанням на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, а отже з приналежністю до державних інституцій, і аж ніяк не членом територіальної громади.

Але тим не менш, відносно низький рівень політичної культури та участі в політичному житті своєї країни не став на заваді реформуванню адміністративно-територіального устрою, хоча і певна кореляція тут має місце. Це повинно стати прикладом для української еліти, що говорять про потенційну недієздатність української децентралізації, обумовлюючи це вищеназваними причинами.

Глибокий компаративний аналіз децентралізації Бельгії та Швейцарії був зумовлений тим, що обидві країни є частиною Європейського Союзу, який інституційно «слабший», ніж традиційні національні держави, де більше повноважень в прийнятті рішень, які приймаються саме на регіональному рівні. І хоча обидві країни подібні за багатьма ознаками, але основна відмінність між ними – протилежність відправних точок і напрямків у федеральній динаміці: в швейцарському випадку, федералізм був

відправною точкою внаслідок агрегації раніше незалежних кантонів, в той час як Бельгія починала цей процес як унітарна національна держава [5].

Досвід Швейцарії та Бельгії для України, на перший погляд, виглядає дещо дивним для вивчення та застосування. Адже ми звикли вважати, що це надто розвинені та надто ментально відмінні від нас країни. Насправді саме ці країни, завдяки реформі децентралізації, зробили значний прорив у своєму розвитку. Але, у кожній країні повинна бути своя дорога до реформування свого адміністративно-територіального устрою. Не має єдиного шаблону або рецепту, який був би успішним в реалізації для кожної країни. Ми обрали для порівняння дві країни Європи з розвинутими демократичними системами, але все, що вони можуть зробити для України – це не принести вирішення цієї проблеми, а поділитися своїм досвідом проведення реформ. Не можна повністю копіювати чужу модель успішного впровадження реформи. Треба зважати на українську політичну, соціальну та економічну реальність, специфіку законодавства, елементи демократичних традицій, консенсус суспільства щодо впровадження децентралізації, політичну систему та соціалізацію, культуру і т.д. І на основі цих факторів та індикаторів підлаштовувати реформу під себе, методом проб і помилок видозмінювати її у процесі.

Аннотація. В данной статье рассматриваются зарубежные модели децентрализации. Цель исследования – определить главные критерии децентрализации в демократических системах Швейцарии и Бельгии и проанализировать их опыт в контексте внедрения реформы децентрализации в Украине. Применяется метод сравнительного анализа динамики децентрализации демократических федеративных систем, в том числе методами кросс-темпорального и лонгитюдного анализа, бинарного сравнения. Страны для сравнительного анализа отбирались по принципу схожести систем. Это поможет выявить и объяснить общие и особые политические характеристики двух моделей децентрализованных государственного строя.

Ключевые слова: децентрализация, федерализм, государственное управление, демократия, местное самоуправление.

Abstract. There is a description of foreign decentralization models in the article. The main purpose of the article is to find out and determine key criteria of the decentralization process in democratic systems of Switzerland and Belgium and to analyze their experience in the context of decentralization reform in Ukraine. The method of comparative analysis of the dynamics of democratic decentralization of federal systems, including cross-temporal methods and longitudinal analysis of binary comparison are used in the research. The countries for comparative analysis were selected on the basis of similarity of the systems. This will help to identify and explain the general and specific political characteristics of two models of decentralized political system.

Key words: decentralization, federalism, public administration, democracy, local government.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне / Пер. з франц. В.Шовкуна. – К. : Основи, 1994. – 165 с.
2. Світові показники управління (Worldwide Governance Indicators) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>
3. Індекс нестабільних держав (Fragile States Index) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://foreignpolicy.com/fragile-states-index-2016-brexit-syria-refugee-europe-anti-migrant-boko-haram/>
4. Індекс розвитку демократії (Democracy Index) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://knoema.ru/GDI2016/democracy-index-2015>
5. Cullen R. Adaptive Federalism in Belgium // R. Cullen // UNSW Law Journal – 2013 – №2. – p. 21 – 5