

Пономарьов Віктор Віталійович,
аспірант кафедри регіональної політики та публічного адміністрування,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Одеса
ORCID 0000-0002-5645-3370

УДК 35.072.1

doi: 10.34213/ap.19.01.22

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В ПОСТКОЛОНІАЛЬНИХ КРАЇНАХ СВІТУ

Проаналізовано практику децентралізації влади в постколоніальних країнах світу з різним державним устроєм та різними відносинами з колишніми метрополіями, визначено особливості цього процесу у відносно молодих незалежних країнах, які тривалий час були позбавлені державно-го суверенітету. Розглянуто три моделі децентралізації в постколоніальних країнах: французька, монархічна та змішана. Вказано роль ООН у проведенні децентралізації в цих країнах.

Ключові слова: місцеве самоврядування, децентралізація, колонія, метрополія, постколоніальні країни, моделі децентралізації.

Постановка проблеми. За останні сорок років хвиля децентралізації влади поширилася практично по всьому сучасному світу. Якщо на початку 1970-х років кількість країн з реальною децентралізованою владою (без урахування країн з формально закріпленою в законодавстві політичною децентралізацією) було невеликим, то на теперішній час процеси децентралізації стали невід'ємним елементом сучасної держави. Але все ж таки на початку 1970-х років більшість існуючих держав характеризувались явною перевагою централізованих держав. Сьогодні майже всі демократії світу обирають як регіональні уряди так і органи місцевого самоврядування. Процеси децентралізації призвели до управлінських трансформацій в державах з різним державним устроєм (федеративні, унітарні та регіоналізовані держави).

Інтерес до вивчення процесів децентралізації в постколоніальних країнах визначається тим що реформи в цих країнах починаються з нуля, коли нема програм, кадрів, ресурсів, існує політична нестабільність, але є потреба збудувати нову політичну систему незалежної країни.

Для України вивчення досвіду постколоніальних країн у контексті реформування публічної влади може надати відповіді для вирішення окремих та дуже важливих питань. Одним з основних питань для України є проведення максимально ефективно започаткованої реформи децентралізації влади, за максимального короткого часу.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. За останні роки серед науковців зріс інтерес до різноманітних аспектів децентралізації публічної влади. Вітчизняні дослідники В. Авер'янов, С. Романюк, А. Ткачук досліджували питання застосування зарубіжного досвіду децентралізації та реформування місцевого самоврядування в Україні. В. Гуліна, А. Малий, І. Трофімова у своїх роботах розглядали відносини національного уряду з місцевою владою в європейських країнах. Питаннями фіскальної децентралізації займалися В. Кравченко, О. Рябоконт, М. Сулейманова та ін., Н. Баранов, Х. Дейнега, С. Загороднюк, Є. Качмарський, Ю. Ковбасюк, І. Козюра, П. Крайнік, І. Плевако досліджували теоретичні та практичні проблеми децентралізації влади.

Проблемам державного управління та, зокрема, розмежування завдань функцій і повноважень центрального й провінційних урядів, а також ниж-

чих органів управління та самоврядування, приділяється велика увага іноземними авторами, такими як С. Махешвари (S. R. Maheshwari), С. Мишра (S. Mishra), Л. Баста (L. Basta), Н. Меннінг і Н. Парисон та ін.

Мета статті – проаналізувати практики децентралізації влади в постколоніальних країнах світу в контексті розвитку місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Середина ХХ ст. стала часом краху колоніальних імперій та виникнення нових незалежних держав. У деяких випадках цей процес супроводжувався кровопролитними війнами, як у випадку з Французьким Індокитаєм, Анголою, в інших – проходив мирно, шляхом укладення договорів та угод. Розпад Британської імперії, найбільшої імперії першої половини ХХ ст., характеризувався прагненням британської політичної еліти уникнути непотрібних конфліктів в умовах підірваної після Другої світової війни економіки. Великобританія зуміла зберегти дружні відносини з цілою низкою своїх колишніх колоній, створивши Британську Співдружність націй.

Сьогодні поняття “постколоніальні країни” визначається як будь-яка з новостворених національних держав, що з’явилися в процесі деколонізації в період після розпаду колоніальних систем. Також для таких країн використовують й іншу назву – “країни, що розвиваються” [6].

У відносно молодих сучасних постколоніальних країнах світу, процеси децентралізації є поширеним явищем. Це й не дивно, адже сучасне місцеве самоврядування в країнах світу пов’язане з ідеєю децентралізації. Суть децентралізації полягає в тому, що прийняття рішень має бути, якщо це можливо, делеговано на рівень, найближчий до того, на який впливають ці рішення, тобто якщо місцеві громади вміють грамотно вирішувати свої проблеми. Вищі органи влади не можуть приймати ці рішення самі, чим менша адміністративна відстань між органом, що приймає рішення, і масштаб цього рішення, тим краще, хоча сучасна бюрократія не хоче відмовлятися від своїх повноважень на місцевому рівні.

Організація Об’єднаних Націй встановила дуже високу планку вимог для проведення децентралізації влади в різних країнах. Зокрема такі: “місцева влада повинна визнати рівні виборчі права в громадянському суспільстві і повинна прагнути до того, щоб всі були залучені в прогресивний розвиток їх громад. Місцева влада повинна мати право встановлювати і розвивати партнерські відносини з усіма суб’єктами громадянського суспільства, особливо неурядовими організаціями та спільнотами організації, а також з приватним сектором та іншими зацікавленими сторонами. Місцева влада повинна мати право, або через конституцію, або національне законодавство, визначити відповідні форми участі населення в суспільному житті і, зокрема, громадянську участь в прийнятті рішень і в виконанні функцій громадянського лідерства. Це може включати в себе спеціальні положення про представництво соціально і економічно слабших верств суспільства, етнічних і гендерних груп та інших меншин” [8, с. 9].

Рекомендації Організації Об’єднаних Націй визначають основні принципи, що лежать в основі демократичних, конституційних, правових і адміністративних аспектів місцевого самоврядування та децентралізації. У той же час “вони повинні застосовуватися до конкретних умов державної форми правління (федеративної, регіоналізованої або унітарної), з різними державними традиціями в Азії або в арабському світі ... З цієї причини вони не забезпечують єдиного і жорсткого плану застосовування у всіх державах - членів Організації Об’єднаних Націй. Вони можуть підлягати національним адаптаціям. Однак їхня головна мета – підтримати, а у разі необхідності, направляти законодавчу реформу” [8, с. 8].

Організації Об'єднаних Націй проводить активну практичну роботу з надання допомоги постколоніальним країнам у проведенні децентралізації. Зокрема розроблена “Програма розвитку – Ангола. Децентралізація та місцеве управління”. Ангола (колишня португальська колонія) пережила тривалу громадянську війну (1975–2002 рр.). Підтримка ПРООН уряду Анголи у сфері децентралізації та місцевого самоврядування було офіційно оформлено у 2004 р. В останньому звіті щодо виконання програми говорилося, що Програма мала на меті “зміцнити політику і практику демократичного врядування на національному, провінційному і муніципальному рівнях, а також збільшити можливості надання державних послуг в Анголі, особливо послуг, пов'язаних з програмою ООН по світовому розвитку (Millennium Development Goals), шляхом нарощування потенціалу місцевих органів влади і розвитку громадянської участі у визначенні місцевих пріоритетів, в плануванні і наданні адміністративних послуг” [9, с. 3].

Використовуючи національну платформу децентралізації, Програма зробила набір посібників та рекомендації щодо поступового впровадження комунальних послуг у короткостроковій, середній та довгостроковій перспективі, інструментів планування, відповідно до процедур, що вже діють на муніципальному рівні. Загальна мета програми ПРООН в Анголі залишається “посилення демократичного процесу як на національному, так і на субнаціональному рівні і сприяння демократичному управлінню як основній вимозі до миру, безпеки та сталого розвитку” [9, с. 3].

Сьогодні практично усі вчорашні “колонії” мають власні органи самоврядування і процеси децентралізації їм також властиві.

Дискусії з приводу “Чи є Україна постколоніальною державою?”, у вітчизняному та зарубіжному наукових середовищах тривають і понині. Період перебування України у складі СРСР є схожим із перебуванням інших країн у складі імперії на правах колонії. Але всі сходяться в одному, що Україна є “пострадянською” державою.

У постколоніальних країнах світу, цікавими є та залишаються відносини між колишньою системою метрополія - колонія. Поняття “метрополія” слід розглядати, як самостійну державну одиницю, яка обов'язково має свої колонії. В свою чергу, поняття “колонія” – поселення громадян поза межами своєї країни або це територія чи країна, що реально позбавлена незалежності та відкрито знаходиться під владою іншої держави. Сьогодні майже усі метрополії передали колишнім колоніям значну частину внутрішніх справ органам місцевого самоврядування, але залишаючи за собою вирішення деяких питань військового та оборонного плану, зовнішньої політики тощо.

У зв'язку з такими тенденціями вчені назвали це явище “постколоніальною моделлю децентралізації”. Як зазначив М. Баранов “Це – випадок, коли децентралізація збігається із загальносвітовою процесом деколонізації” [1].

На основі наукових досліджень слід виділити такі різновиди постколоніальної моделі децентралізації: французька, монархічна та змішана моделі.

Французькій моделі децентралізації властиві особливі ознаки, такі як самоврядування не тільки безпосередньо в самій колишній колонії, а й участь представників цієї колонії у загальнодержавній політиці. Представники цих колоній обов'язково повинні бути представлені у національному парламенті. Представниками такої моделі є колонії Франції.

Монархічну модель децентралізації, відрізняють тим, що інші, так звані “заморські” регіони, вважаються володінням корони. Рівень самоврядування в колишніх колоніях за такої моделі може бути кардинально відмінним один від одного. Представники колишніх колоній не мають місць у національному

парламенті метрополії та не вирішують питання загальнодержавного значення. Представниками такої моделі є колонії Великобританії.

Монархічна модель також властива для Нідерландів. Дві заморські території в Карибському морі – Антильські острови і Аруба, вважаються частиною королівства. Статус 1954 р. надав Антильським островам повну автономію з внутрішніх питань. На Антильських островах були створені легіслатура і рада міністрів на чолі з прем'єром, що представляє партію, яка перемогла на виборах. Інтереси “центру” представляє губернатор. Після відділення Аруби в 1986 р. там була сформована аналогічна система владних органів, в якій представлені загальнонаціональні та місцеві інтереси [1].

Для змішаної моделі децентралізації в постколоніальних країнах, властиві не тільки участь заморських регіонів у вирішенні загальнонаціональних питань, а й найвища ступінь автономії цих регіонів. Відносини між колишніми метрополією та колонією, за такою моделлю регулюються спеціальними конституційними угодами і ґрунтуються обов'язково на принципах самоврядування. Представниками такої моделі для прикладу є колонії Данії, під контролем якої залишаються Гренландія та Фарерські острови.

Змішана модель, передбачає найвищий рівень самоврядування для заморських територій, які за багатьма ознаками (рівень самоврядування, власна міжнародна діяльність) нагадують незалежні держави.

Відносини між Данією та двома регіонами регулюються спеціальними конституційними угодами і ґрунтуються на принципах самоврядування. На Фарерських островах самоврядування існує з 1948 р. (причому відзначається розширення повноважень), у Гренландії воно було введено в 1979 р. Гренландія та Фарерські острови мають органи влади, створені за зразком парламентських республік з тією різницею, що в них ще є інститут губернатора, який представляє інтереси Данії. Обидва регіони мають права в міжнародних відносинах, хоча і обмежені [1].

Особливими сформованими системами на сьогоднішній день є постколоніальні Австралія та Нова Зеландія. Відмінністю цих країн є те, що вони входять до складу “Британської співдружності націй”, і формальним главою цих держав є британський монарх, тому на їхній території є представництво інтересів британської корони. Звісно, що ці регіони мають своє унікальне самоврядування, але відрізняються асиметрією, тобто органи самоврядування не є ідентичними.

У новозеландської територіально-політичній системі найбільшим рівнем і досвідом самоврядування мають Острови Кука, які мають статус самоврядної території у вільній асоціації з Новою Зеландією (свій статус і конституцію вони отримали в 1965 р.). Інший острівний регіон – Ніуе отримав аналогічний статус в 1974 р. Ці території характеризуються повним самоврядуванням у внутрішніх справах. Самоврядні території мають свою легіслатуру та уряд. Інтереси Нової Зеландії представляє верховний комісар. Крім того, існує посада представника британської королеви. Використовуються також інститути традиційної влади, наприклад дорадча палата вождів на Островах Кука. Рівень самоврядування цих регіонів дуже високий, Нова Зеландія бере на себе питання оборони і зовнішньої політики [1].

Індія. Модернізація в Індії почалася з того, що після досягнення незалежності в 1947 р., вона обрала демократичну форму державного і суспільного устрою. Становлення демократичних інститутів у країні відбувалося в атмосфері політизації надзвичайно фрагментованого суспільства. У колоніальний період основним інструментом їх створення був Індійський національний кон-

грес, хоча не слід применшувати роль інших політичних партій та організацій. Саме в їхніх суперечливих взаємовідносинах і боротьбі створювалася та основа, на якій розвивалася політична демократія в Індії, формувалися ідеї модернізації країни [4].

Для постколоніальної Індії першою ціллю для демократичного розвитку полягала в тому, щоб створити необхідні умови для гідного життя населення, значна частина якого перебувала за межею бідності, тому коли на чолі країни встала Індіра Ганді (січень 1966 р.), активно проявили себе раніше відцентрові процеси і як наслідок, посилилась децентралізація влади. Швидкими темпами відбувалось соціально-економічне і політичне розшарування суспільства. Зміцнілі заможні верстви в селі та місті, вимагали для себе більшої участі у владі, використовуючи для цього місцеві ресурси в штатах.

Ключовим з інструментів розширення демократії в Індії стали виборні органи місцевого самоврядування – міські корпорації (у великих містах) і муніципалітети, а в сільській місцевості – панчаяти. Панчаятам належить особлива роль у залученні жителів понад 500 тис. індійських сіл, в яких проживає більше 70 % населення країни, до демократичного управління на місцях. Однак на першому базовому (низовому) рівні виборна демократія приживалася з великими труднощами. Тому парламент у 1992 р. прийняв поправки до Конституції, які зобов'язали владу в штатах регулярно, через кожні п'ять років, проводити вибори в сільські панчаяти і муніципалітети [2].

Особливість демократичної системи в Індії знайшла прояв у законодавчому забезпеченні представництва найбільш знедолених нижчих верств суспільства (зареєстрованих каст і племен) у парламенті й законодавчих зборах штатів шляхом уведення для них відповідних квот у цих органах. З 1992 р. Конституцією передбачене резервування місць для цих верств у сільських панчаятах і муніципалітетах. Це сприяло залученню низів до громадської та політичної діяльності. Демократія як така глибоко вкоренилася в Індії, і ніхто не ставить під сумнів її життєздатність і необхідність для подальшого розвитку суспільства [4].

Індія реалізувала самобутню модель модернізації, яка виявилась досить ефективною. З точки зору суспільно-політичного розвитку Індія мала унікальні характеристики. Ще в колоніальні часи були закладені основи системи місцевого самоврядування, основи федералізму. Партія Індійський національний конгрес мала розгалужену систему по країні, що дозволило Індії з моменту здобуття незалежності утвердитися як демократичній державі [7, с. 240].

У сучасних умовах управління суспільством у державах Латинської Америки (Іспанської, іберійської) поєднуються елементи державного адміністрування і самоврядування. Фундамент місцевого самоврядування країн Латинської Америки був закладений в період іспанського колоніального панування і в перші десятиліття становлення незалежних національних держав. Проте його формування (у сучасному вигляді), розширення компетенції його органів, демократизація відбувалися в основному у другій половині ХХ ст. [5].

Сучасні країни Латинської Америки, проводили реформи децентралізації з огляду на історично складені традиції, які існували та механічно передались під час перебування у формі колонії Іспанії, тому країни Латинської Америки, розглядали децентралізацію публічної влади важливою, хоча і далеко не єдиною складовою модернізації адміністративно-територіальної реформи.

Досвід країн Латинської Америки також свідчить, що проведення реформ та децентралізація публічної влади були викликані політичними потребами, які закладені з часів перебування колонією Іспанії. Децентралізація в цих кра-

їнах стала невід'ємною частиною процесу демократизації, оскільки дискредитовані авторитарні наднаціональні режими змінились виборними урядами, діючими за новими конституціями. Однак існує також інше обґрунтування децентралізації вже з точки зору економічної ефективності, громадської підзвітності та розширення повноважень.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Аналіз постколоніальних країн які проводять децентралізацію має велике значення для країн які знаходяться на шляху реформатування публічної влади. По-перше, він дозволяє порівнювати досвід управління найменш органічними, віддаленими частинами територіально-політичних систем. По-друге, можна говорити про розвиток процесів децентралізації, поєднанні самоврядуванням зі збереженням органів влади, що представляють колишню метрополію. По-третє, великий інтерес представляють моделі, які ведуть до інтеграції заморських територій в рамках загальнонаціональної системи, або які в перспективі можуть привести до утворення нових незалежних держав.

Для України вивчення досвіду децентралізації влади в постколоніальних країнах світу в контексті реформування публічної влади може дати відповіді для вирішення окремих та дуже важливих питань. Одним з основних питань сьогодні є й залишається проведення максимально ефективно започаткованої реформи децентралізації влади в короткий час.

Серед перспектив подальшого наукового пошуку з проблем децентралізації в постколоніальних та інших країнах є проблема співвідношення децентралізації і демократії. Вчені задаються питанням чи буде дійсно сприятиме зростанню демократії проведення децентралізації, особливо в країнах, що розвиваються, де надзвичайно сильні риси племінних відносин, традиційна культура і загальна відсталість економічного розвитку. А. М. Лібман, досліджуючи проблеми децентралізації та демократії, пише: “У деяких країнах, таких як Нігерія або певні латиноамериканські країни, зв'язок децентралізації та демократизації важко вловимий” [3, с. 63].

Можливо дослідження даної проблеми дозволить поширити поняття наслідків проведених реформ та дозволить скорегувати діяльність влади.

Список використаних джерел

1. Баранов Н. Территориально-политическая децентрализация. URL: <https://nicbar.ru/politology/study/kurs-politicheskaya-regionalistika/185-lektsiya-6-territorialno-politicheskaya-detsentralizatsiya> (дата звернення: 20.03.2019).
2. Конституція Індії. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=28&attempt=1> (дата звернення: 20.03.2019).
3. Либман А. М. Формальная и неформальная децентрализация и политические трансформации. *Общественные науки и современность*. 2012. № 4.
4. Опыт эволюционной демократической модернизации Индии. URL: http://expert.ru/expert/2010/01/opyt_indii/ (дата звернення: 20.03.2019).
5. Плевако І. Г. До питання децентралізації та реформування місцевого самоврядування в Країнах Латинської Америки. URL: <http://naub.org.ua/?p=244#more-244> (дата звернення: 20.03.2019).
6. Политика. Толковый словарь. Москва : ИНФРА-М, Весь Мир, 2001.
7. Світові моделі державного управління: досвід для України / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. Київ : НАДУ, 2012. 612 с.
8. International Guidelines on Decentralization and Access to Basic Services for all. United Nations Human Settlements Programme (UN HABITAT), Nairobi 2009. 27 p.
9. United Nations Development Program – Angola. Decentralization and Local Governance Project (DLG). Final Project report. 2013. 19 p. URL: http://www.ao.undp.org/content/dam/angola/docs/projectdocuments/UNDP_AO_DLG-Final-Project-Report_July2013.pdf (дата звернення: 20.03.2019).

References

1. "Baranov, N. Territorialno-polytycheskaia detsentralizatsiya. URL: <https://nicbar.ru/politology/st%27udy/kurs-politicheskaya-regionalistika/185-lektsiya-6-territorialno-politicheskaya-detsentralizatsiya> [in Russian].
2. Konstytsiia Indii. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=28&attempt=1> [in Russian].
3. Lybman, A.M. (2012) Formalnaia y neformalnaia detsentralizatsiya y polytycheskye transformatsyy. *Obschestvennye nauky y sovremennost*, 4 [in Russian].
4. Opyt evoliutsyonnoj demokratycheskoj modernyzatsyy Yndyy. URL : http://expert.ru/expert/2010/01/opyt_indii/ [in Russian].
5. Plevako, I.H. Do pytannia detsentralizatsii ta reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia v Krainakh Latynskoi Ameryky. URL : <http://naub.org.ua/?p=244#more-244> [in Russian].
6. Polytyka. Tolkovyy slovar – Politics. Explanatory dictionary. Y.M. Osadchaia (Ed.). Moscow: YNFRA-M, Ves Myr [in Russian].
7. Svitovi modeli derzhavnoho upravlinnia: dosvid dlia Ukrainy. (2012). Yu.V. Kovbasiuka, S.V. Zahorodniuka, P.I. Krajnika, Kh.M. Dejehy (Eds.). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
8. United Nations Human Settlements Program (UN–HABITAT). (2009). *International Guidelines on Decentralization and Access to Basic Services for All*. 27 p.
9. Final Project report. (2013). *United Nations Development Program – Angola. Decentralization and Local Governance Project (DLG)*. 19 p. URL: http://www.ao.undp.org/content/dam/angola/docs/projectdocuments/UNDP_AO_DLG-Final-Project-Report_July2013.pdf.

Ponomarov V. V., *Postgraduate Student of Regional Policy and Public Administration Department, ORI NAPA, Odesa*
ORCID 0000-0002-5645-3370

DECENTRALIZATION OF POWER IN POST-COLONIAL STATES

In the early 1970s, most of the existing states were characterized by centralized states. Today, almost all democracies in the world elect regional governments and local self-government bodies. The processes of decentralization have led to managerial transformations in states with different state structures (federative, unitary and regionalized states). For Ukraine, studying the experience of post-colonial countries, in the context of reforming public authority, can provide answers to solving very important issues.

The paper objective is to analyze the practices of decentralization of power in post-colonial countries of the world in the context of local self-government development.

The term "post-colonial countries" is defined as any of the newly formed national states that have emerged in the process of decolonization in the period after the collapse of colonial systems.

The UN formulated recommendations defining the basic principles of democratic, constitutional, legal and administrative aspects of local self-government reform and decentralization. At the same time, "they must be applied to specific conditions of the state form of government (federal, regionalized or unitary) with different state traditions...

The UN is actively working on assisting post-colonial countries in decentralization. In particular, the "Development Program – Angola. Decentralization and Local Governance", was developed in 2004. Angola (a former Portuguese colony) experienced a long civil war (1975-2002).

Today, almost all of the metropolises have handed over much of the internal affairs to local authorities to former colonies, but retaining a solution to some issues of military and defense plans, foreign policy, etc. In connection with such tendencies, scientists have called this phenomenon as "post-colonial model of decentralization".

The analysis of post-colonial countries that carry out decentralization is of great importance to countries that are on the path to reforming public power. First, it allows comparing the experience of managing the least organic, remote parts of territorial-political systems. Second, we can talk about the development of decentralization processes, the combination of self-government with the preservation of the authorities, representing the former metropolis. Thirdly, great interest is represented by models that lead to the integration of overseas territories within the national system or which, in the long run, may lead to the formation of new independent states.

Key words: local self-government, decentralization, colony, metropolis, post-colonial countries, models of decentralization.

Надійшла до редколегії 18.03.2019 р.