

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.2+324

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2022.2.3>

СТОГОВА О.В.

ПОЛІТИЧНІ УМОВИ ЕФЕКТИВНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

**POLITICAL CONDITIONS FOR EFFECTIVE DECENTRALIZATION
OF PUBLIC POWER**

Однією із загальних тенденцій розвитку держав та політичних інститутів у ХХ столітті стала децентралізація, яка активно досліджується вченими в галузі економіки, політології, державного управління та юриспруденції. Не зважаючи на значний науковий доробок, досі відсутній консенсус щодо політичних умов, які здатні забезпечити реалізацію переваг децентралізації публічної влади. У дослідженні авторка здійснила спробу визначити політичні умови, за яких децентралізація покращує якість публічних послуг, що отримують громадяни на місцях. Метою статті є створення нового, міждисциплінарного розуміння наслідків децентралізації, подолання певного розриву між дослідженнями в галузі юриспруденції, державного управління, політології та економіки. Висновки пропонованого дослідження мають вплинути на розробку проекту децентралізації в державах, які планують цю реформу. У дослідженні проаналізовано політичні умови, які сприяють реалізації переваг децентралізації. Автором уточнено теорему децентралізації У. Оутса, що є основою попередніх досліджень та проаналізовано потенційну перевагу управління наданням публічних послуг на місцевому рівні. Автором приділено увагу вивченню наступних політичних умов успішної децентралізації: виборчих систем та політичних партій. Зроблено висновок, що поєднання децентралізації публічної влади та партійної централізації, як правило, забезпечує найефективніше надання публічних послуг. Децентралізація публічної влади гарантує, що органи місцевого самоврядування чуйно реагують на потреби виборців, у той час як партійна централізація стимулює місцевих лідерів надавати послуги, які мають загальний ефект. Досліджені емпіричні результати показують, що поєднання муніципальних виборів і партійної централізації має тенденцію покращувати надання публічних послуг. Результатом дослідження є краще зрозуміння того, як децентралізація може вплинути на повсякденне життя громадян залежно від політичних умов. Дослідження автора також демонструє потенціал об'єднання різних наук для вивчення наслідків децентралізації.

Ключові слова: виборчі системи, праймеріз, політичні партії, ефекти децентралізації, публічні послуги.

One of the general trends in the development of states and political institutions in the 20th century was decentralization, which is actively studied by scientists in the fields of economics, political science, public administration, and jurisprudence. Despite significant scientific progress, there is still no consensus on political conditions capable of ensuring the realization of the benefits of decentralization of public power. In the study, the author made an attempt to investigate the political conditions under which

decentralization improves the quality of public services received by local citizens. The purpose of the article is to create a new, interdisciplinary understanding of the consequences of decentralization, to overcome a certain gap between research in the field of jurisprudence, public administration, political science, and economics. The conclusions of the proposed study should influence the development of decentralization reforms in the states that are planning this reform. The study analyzes the political conditions that contribute to the realization of the benefits of decentralization. The author clarified the decentralization theorem of U. Oates, which is the basis of previous studies, and analyzed the potential advantage of managing the provision of public services at the local level. The author paid attention to the study of the following political conditions for successful decentralization: electoral systems and political parties. It was concluded that the combination of decentralization of public power and party centralization, as a rule, ensures the most efficient provision of public services. Decentralization of public power ensures that local governments are responsive to the needs of constituents, while party centralization incentivizes local leaders to provide services that have a general effect. The empirical results examined show that the combination of municipal elections and party centralization tends to improve the delivery of public services. The result of the study is a better understanding of how decentralization can affect the daily life of citizens depending on political conditions. The author's research also demonstrates the potential of combining different sciences to investigate the consequences of decentralization.

Key words: *electoral systems, primaries, political parties, effects of decentralization, public services.*

Вступ. Децентралізація є однією з найважливіших світових тенденцій ХХ століття, але й досі немає консенсусу щодо політичних умов, насамперед, політичних партій та виборчих систем, які гарантують реалізацію її переваг. У цій статті ми спробуємо дослідити політичні умови, за яких децентралізація покращує якість публічних послуг, що отримують громадяни на місцях.

Постановка завдання. Метою статті є створення нового, міждисциплінарного розуміння наслідків децентралізації, подолання певного розриву між дослідженнями в галузі юриспруденції, державного управління, політології та економіки. Висновки нашого дослідження мають вплинути на розробку реформ децентралізації в державах, які лише планують цю реформу.

Слід відмітити, що у країнах, які розвиваються, реформи децентралізації активно заохочувалися та підтримувалися зусиллями міжнародних донорів та фінансових установ. Ці агентства, у свою чергу, були вмотивовані позитивними наслідками децентралізації у розвинених країнах, але наслідки децентралізації в різних країнах суттєво відрізняються. Тому необхідно знайти відповідь на питання, які політичні умови здатні забезпечити ефективну реформу децентралізації. Актуальність дослідження визначається тим, що децентралізація стала помітною світовою тенденцією; так, реформа децентралізації вже здійснювалася у Китаї, Індонезії, Південній Африці, Індії, Сполученому Королівстві, Україні та багатьох інших державах.

Результати дослідження. Сучасне вивчення децентралізації розпочалося з дослідження Ч. Тібу, який стверджував, що децентралізована система надання державних послуг може максимізувати ефективність, дозволяючи державним послугам варіюватися відповідно до вподобань громадян в адміністративних одиницях різного рівня [1, с. 416-424]. У. Оутс підхопив цю ідею і розвинув її у теоремі про децентралізацію 1972 року, і з того часу вчені здійснюють її теоретичний аналіз та емпіричну перевірку. Основою позитивної оцінки децентралізації в теоретичних дослідженнях стала саме «теорема децентралізації» У. Оутса, яка стверджує, що «...чим вищий рівень децентралізації, тим вищий рівень задоволеності громадян послугами, які вони отримують» [2, с. 54].

Проте за результатами емпіричних досліджень наслідків децентралізації публічної влади вчені почали ставити питання, чи є передача повноважень регіональним і місцевим органам влади універсальним благом. Дослідники звернули увагу на те, що У. Оутс, доводячи свою теорему, розглядав якісне урядування, яке максимізує добробут громадян. Хоча таке припущення є зручним для теорії децентралізації, воно навряд чи узгоджується з практичними реаліями, тому це питання частіше ставиться у «другому поколінні» досліджень децентралізації.

Ми почали наш аналіз з вивчення досліджень децентралізації публічної влади та її наслідків економістами і політологами, потім дослідили політичні умови, в яких вона здійснюється. У вивченні проблематики децентралізації можна виділити декілька основних напрямків, першим

є політична економія децентралізації. Дослідники економічних наслідків децентралізації стверджують, що вона збільшує можливості для корупції [3; 4; 5] і може бути контрпродуктивною, якщо державні службовці субнаціонального рівня недостатньо професійні [6; 7]. Інша група економістів, насамперед Б. Вейнгафт [8] наголошують на корисності децентралізації, оскільки вона породжує здорову конкуренцію між юрисдикціями. Звичайно, як і аргументи Ч. Тібу та У. Оутса, ця думка зазнала суттєвої критики, особливо серед тих, хто побоюється, що децентралізація може призвести до несправедливого розподілу благ [9], загострення регіональної ворожнечі [10; 11] або призвести до узурпації влади місцевою елітою [12]. Незважаючи на критику, більшість науковців дотримуються поглядів Ч. Тібу, У. Оутса і Б. Вейнгафта та оцінюють децентралізацію позитивно. Наприклад, багато вчених вважають, що децентралізація позитивно впливає на корупцію, сприяючи прозорості та підзвітності влади [6; 13]. Окремим напрямком досліджень стало вивчення способів, якими деякі з потенційних недоліків децентралізації можна пом'якшити або усунути. Отже, більшість науковців-економістів продовжують розглядати децентралізацію як шлях до покращення надання публічних послуг, але з низкою суттєвих застережень [14].

Політологи давно досліджують наслідки децентралізації публічної влади, хоча слід визнати, що їхні зусилля зосереджені майже виключно на діяльності національних урядів та органів місцевого самоврядування. Вплив політичних умов, таких як виборчі системи та політичні партії на результати децентралізації є основним питанням нашого дослідження, оскільки воно майже не вивчалось. На підставі проведеного аналізу маємо констатувати, що відсутні роботи, які розглядають, як політичні умови, а саме, виборчі системи та політичні партії впливають на результати децентралізації. Дослідження, які розглядали зв'язок організації політичних партій із якістю надання публічних послуг [15; 16] стверджують, що децентралізована публічна влада з централізованими політичними партіями більш ймовірно приймуть політику вільної торгівлі, а М. Халлербергер і П. Марієр [17] виявили зв'язок між централізованими партіями та збалансованим бюджетом у Латинській Америці. Так само А. Хікен і Дж. Сіммонс [18] стверджують, що децентралізовані партії більш партикулярні і менш ефективні. Взаємозв'язок полягає в тому, що партійна централізація створює умови для передачі влади лідерам національних партій від місцевих еліт, які могли б спокуситися змінити свою підтримку наданням певних послуг місцевому населенню. У той час як національні еліти мають виборчі стимули враховувати сукупні національні інтереси.

Вчені досліджували причинно-наслідковий зв'язок між організацією політичних партій, з одного боку, і розширенням повноважень субнаціональних органів влади, з іншого. Наприклад, П. Чхібер і К. Колман [19] стверджують, що країни, які передають більше повноважень на субнаціональний рівень, характеризуються більш децентралізованими партіями. К. Гарман, С. Хаггард і Е. Вілліс [20] стверджують, що децентралізація партій стимулюватиме більшу фіскальну децентралізацію. Навпаки, К. Ітон [21] і Дж. Діковік [22] вважають, що розширення повноважень субнаціональних урядів може бути зумовлене лідерами національних партій. Вільям Райкер підняв питання про вплив партійних структур на стабільність федералізму, стверджуючи, що партійна децентралізація є однією з найбільш важливих рушійних сил політичної централізації в цілому. Поширюючи цей аргумент на Сполучені Штати, Райкер наголошує, що американська «децентралізована партійна система є головним захисником цілісності держав у нашому федералізмі» [23, с. 221].

Навпаки, М. Філіппов, П. Ордушук і О. Швецова [24] підкреслюють переваги більш інтегрованих партій, доводячи, що зв'язок національного та субнаціонального рівнів управління є найкращим гарантом стабільної федеральної системи. Хоча вказані дослідження покращили розуміння взаємодії партійності та субнаціональності, але вплив субнаціональних політичних інститутів на якість надання публічних послуг не досліджений. Отже, мета нашого дослідження полягає в тому, щоб об'єднати ідеї різних наук з децентралізації, щоб визначити політичні умови, необхідні для реалізації переваг децентралізації. Ми переходимо до аналізу нашої тези про взаємозалежність між організацією політичних партій та ефективністю децентралізації публічної влади.

Розвиваючи нашу тезу, ми відштовхуємося від теореми про децентралізацію та розширюємо її до аналізу наслідків різних інституційних конфігурацій політичних інститутів для прогнозування ефективності децентралізації. Зокрема, можна виділити чотири типи конфігурацій політичних інститутів:

(1) країни, які є демократично децентралізованими (мають демократично обрані субнаціональні уряди) і партійно децентралізовані (тобто національні лідери не мають повноважень призначати кандидатів на місцевих виборах);

(2) країни, які є демократично централізованими (не мають обраних субнаціональних урядів), але партії децентралізовані (тобто національні лідери не мають повноважень висувати кандидатів на місцевих виборах);

(3) країни, які є демократично децентралізованими (обрали субнаціональні уряди), але партійно централізовані (тобто національні партійні лідери визначають кандидатів для місцевих виборів);

(4) країни, які є демократично централізованими (не мають обраних субнаціональних урядів) та партійно-централізовані (загальнонаціональні партійні лідери висувують кандидатів на місцевих виборах).

У нашій теоретичній моделі ми вважаємо децентралізованими партіями ті, які проводять відкриті або закриті праймеріз для вибору кандидатів, на відміну від висунення кандидатів лідерами національних партій.

Децентралізація публічної влади створює стимули для політиків надавати громадянам саме ті блага та послуги, яких вони бажають. Іншими словами, як зазначають Ч. Тібу і У. Оутс, держави з обраними субнаціональними органами влади здатні краще спрямовувати державні послуги на потреби своїх виборців, надаючи послуги, які будуть відрізнятися в різних суб'єктах.

Загальне занепокоєння щодо фіскальної децентралізації полягає в тому, що органи місцевого самоврядування не забезпечуватимуть суспільні блага, переваги яких поширюються за межі своїх виборців. Адже місцева влада не в змозі використати ефект від політичної вигоди оптимального надання послуг поза межами власної юрисдикції. Однак коли партії централізовані, місцеві обрані лідери мають певні стимули до надання послуг, які поширюються на інші виборчі округи. Лідери національних партій зацікавлені у створенні оптимальних рівнів надання суспільних благ із загальним ефектом, оскільки їх цікавлять виборчі перспективи партії у країні в цілому. У централізованих партіях національні лідери мають значні повноваження, у тому числі й повноваження щодо висунення політиків субнаціонального рівня, що, у свою чергу, підштовхує їх до надання загально вигідних послуг. Таким чином, субнаціональні лідери в централізованих партійних системах мають двох господарів, чий інтереси іноді конкурують, а саме – лідерів партій у національній столиці та місцевих виборців у своїх виборчих округах. Без перших ці лідери не можуть бути висунуті, а без других – не можуть бути обраними. Ця конкуруюча лояльність створює стимули для надання диференційованих місцевих публічних послуг і витратити більше грошей на послуги із загальним ефектом.

У результаті наша теза полягає в тому, що системи, в яких поєднані децентралізація публічної влади з партійною централізацією мають найкращі результати за інших рівних умов. Системам, централізованим обома способами, бракує достатніх стимулів для диференціації та націлювання послуг на місцеві інтереси, а системи, децентралізовані обома способами, мають мало стимулів для надання загально вигідних публічних послуг.

Останнє питання полягає в тому, чи можуть країни, які поєднують централізацію та децентралізацію навпаки, тобто не мають обраних на місцях урядів, але мають децентралізовані партії, створити ефективну систему надання публічних послуг. На нашу думку, це неможливо. Навіть якщо політики обрані до національних законодавчих органів від місцевих округів мають стимули піклуватися про місцеві переваги, їхня здатність примушувати центральний уряд диференціювати податки та послуги для своїх виборців буде обмеженою. До того ж, теоретичні моделі показують, що, хоча центральні уряди можуть надавати різним групам населення різні пакети публічних послуг, більш децентралізований підхід створює ефективнішу диференціацію. Теорема У. Оутса свідчить, що за умови забезпечення місцевої громадськості благами та послугами із загальним ефектом національний добробут виборців вищий ніж той, що надається центральним урядом.

По-перше, зауважимо, що місцеві публічні послуги з міжрегіональним впливом ефективні як за умови надання їх центральним урядом, так і місцевими органами влади. По-друге, місцеві вибори спонукають партії вибирати розмір державних витрат, який максимізує загальнонаціональний соціальний добробут без обмеження, що місцеві публічні послуги повинні бути однорідними.

Окремо слід розглянути вплив виборчих систем на децентралізацію публічної влади. В децентралізованій системі з партійною децентралізацією відбуваються первинні вибори, на яких жителі голосують за висунення кандидата, тоді як на загальних виборах виборці обирають державного службовця. Тому необхідно проаналізувати, як інститут праймеріз створює стимули для партій представляти інтереси широкого кола виборців проти переваг коаліції меншості виборців у наданні публічних послуг на місцевому рівні.

Прихильники децентралізованих партійних систем стверджують, що первинні вибори сприяють політичному розвитку участі виборців та представництва їхніх інтересів у політиці уряду. Однак, правила участі в праймеріз можуть фактично обмежити участь у виборах та їхній політичний вплив на розробку політики. Первинні вибори можуть бути відкритими, напівзакритими та закритими. У відкритому праймеріз виборці будь-якої приналежності можуть голосувати за будь-яку партію, тоді як на закритих праймеріз лише виборці пов'язані з партією можуть голосувати. Отже, партії мають виборчі стимули реалізувати ідеальне забезпечення публічних послуг на місцевому рівні для виборців. Це небажано, тому що державні витрати не максимізують фіскальний обмін, пов'язаний із наданням місцевих публічних послуг всім жителям країни, але максимізується бюджетний профіцит на забезпечення послуг для коаліції меншості виборців у електораті (первинних виборців). Таким чином, можна зробити висновки: по-перше, надання публічних послуг без загальної вигоди на місцевому рівні є ефективним у децентралізованих системах для всіх типів первинних виборів. Правила участі у праймеріз не впливають на ефективність, але впливають на розподіл прибутків серед виборців шляхом зміни їх політичного впливу на первинних виборах порівняно із загальними виборами. По-друге, теорема про децентралізацію справедлива для мажоритарних виборчих систем, одномандатних округів та децентралізованих партій з відкритими праймеріз. Однак, якщо праймеріз закриті, теорема про децентралізацію не підтверджується.

Первинні та загальні вибори у загальнонаціональній уряд та органи місцевого самоврядування. Розглянемо спочатку випадок, коли партії послідовно змагаються за право формувати національний уряд. На першому етапі нашої моделі дві особи, позначені символами партій, змагаються за висунення своєї партії шляхом проголошення їхніх політичних платформ, при чому всі виборці спостерігають за діями кандидатів, але голосують на первинних виборах лише кваліфіковані виборці. На закритих первинних виборах право голосу обмежується лише виборцями, пов'язаними з партією, а на відкритих праймеріз усі виборці можуть голосувати за висунення кандидата. Кандидат, який отримує більшість голосів у всіх округах, перемагає від своєї партії. На другому етапі відбуваються загальні вибори, на яких голосують усі виборці з числа виборців висунутих кандидатів для обрання державного службовця. Переможець загальних виборів отримує все, формує уряд і реалізує свою програму.

Ключове очікування, яке випливає з нашої тези, полягає в тому, що поєднання децентралізації публічної влади та партійної централізації призводить до кращого надання публічних послуг за інших рівних умов. Політична підзвітність у результаті децентралізації забезпечує більші стимули для урядів діяти відповідно до потреб і вподобань своїх виборців. Переваги поєднання децентралізації публічної влади з партійною централізацією підтверджено емпіричним аналізом.

Висновки. У своєму дослідженні ми проаналізували, які політичні умови сприяють реалізації переваг децентралізації. Ми починали з уточнення теореми децентралізації У. Оутса, яка забезпечила основу для багатьох попередніх досліджень та дослідили потенційну перевагу субнаціонального управління наданням публічних послуг на місцевому рівні навіть за наявності загально вигідних ефектів. Важливим висновком нашого дослідження є те, що поєднання децентралізації публічної влади та партійної централізації, як правило, забезпечує найефективніше надання публічних послуг. Децентралізація публічної влади гарантує, що органи місцевого самоврядування чуйно реагують на потреби виборців, у той час як партійна централізація стимулює місцевих лідерів надавати послуги, які мають загальний ефект. Досліджені емпіричні результати показують, що поєднання децентралізації публічної влади і партійної централізації має тенденцію покращувати надання публічних послуг. Наша мета – краще зрозуміти, як децентралізація публічної влади впливає на повсякденне життя громадян у всьому світі залежно від політичних умов, за яких вона реалізується. Наше дослідження також демонструє потенціал об'єднання різних наук для дослідження децентралізації публічної влади¹.

¹ Дослідження проведено на виконання міжнародного проєкту в сфері освіти ERASMUS-JMO-2021-HEI-TCH-RSCH -101047645 — «EULOCDEM: Локальна демократія: кращі європейські практики для України» (спільний проєкт СумДУ, Еразмус+ Жан Моне Фонду та Виконавчого агентства з питань освіти та культури за підтримки ЄС)». Підтримка Європейською комісією випуску цієї публікації не означає схвалення змісту, який відображає лише думки авторів, і Комісія не може нести відповідальність за будь-яке використання інформації, що міститься в ній.

Список використаних джерел:

1. Tiebout, C. M. 1956. A Pure Theory of Local Expenditure. *Journal of Political Economy* 64: 416-424.
2. W. E. Oates. Fiscal Federalism. Harcourt, Brace and Jovanovich Posted: 1972. 256 p.
3. Treisman, Daniel. 2000. Decentralization and Inflation: Commitment, Collective Action, or Continuity? *American Political Science Review* 94(4): 837-858.
4. Treisman, Daniel. 2007. *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. New York: Cambridge University Press.
5. Tanzi, Vito. 2002. Pitfalls on the road to fiscal decentralization. In *Managing fiscal decentralization*, ed. Ehtisham Ahmad, and Vito Tanzi. New York: Routledge.
6. Manor, James. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, DC: The World Bank.
7. Shah, Anwar. 2003. Fiscal decentralization in transition economies and developing countries. In *Federalism in a Changing World: Learning From Each Other*, ed. Raoul Blindenbacher, and Arnold Koller. Ithaca: McGill-Queens University Press.
8. Weingast, Barry R. 1995. The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic growth. *Journal of Law, Economics, and Organization* 11: 1–31.
9. Prud'Homme, Re'my. 1995. The dangers of decentralization. *World Bank Research Observer* 10: 201–220.
10. Treisman, Daniel. 1999. Political decentralization and economic reform: A game theoretical analysis. *American Journal of Political Science* 43 (2): 488–517.
11. Von Braun, Joachim and Ulrike Grote. 2002. Does Decentralization Serve the Poor? In Ehtisham Ahmad and Vito Tanzi, eds. *Managing Fiscal Decentralization*. New York: Routledge
12. Bardhan, Pranab and D. Mookherjee. 2000. Capture and governance at local and national levels. *The American Economic Review* 90 (2): 135-139.
13. Gurgur, Tugrul, and Anwar Shah. 2002. Localization and corruption: Panacea or pandora's box? In *Managing Fiscal Decentralization*, ed. Ehtisham Ahmad, and Vito Tanzi. New York: Routledge.
14. Hankla, Charles R. 2009. "When is Fiscal Decentralization Good for Governance?" *Publius: The Journal of Federalism* 39 (4): 632-650
15. Hankla, Charles R. 2006. Party Strength and International Trade: A Cross-National Analysis. *Comparative Political Studies* 39 (9): 1133-1156.
16. Nielson, Daniel L. 2003. Supplying Trade Reform: Political Institutions and Liberalization in Middle Income Presidential Democracies, *American Journal of Political Science* 47 (3): 470-491.
17. Hallerberg, Mark and Patrik Marier. 2004. Executive Authority, the Personal Vote, and Budget Discipline in Latin American and Caribbean Countries. *American Journal of Political Science* 48 (3): 571-587.
18. Hicken, Allen and Joel W. Simmons. 2008. The Personal Vote and the Efficiency of Education Spending. *American Journal of Political Science* 52 (1): 109-124.
19. Chhibber, Pradeep and Ken Kollman. 2004. *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States*. New York: Princeton University Press.
20. Garman, Christopher, Stephen Haggard, and Eliza Willis. 2001. Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases. *World Politics* 53, 205-236.
21. Eaton, Kent. 2004. Risky Business: Decentralization from above in Chile and Uruguay. *Comparative Politics* 37 (1), 1-22.
22. Dickovick, J. Tyler. 2011. *Decentralization and Recentralization in the Developing World: Comparative Studies from Africa and Latin America*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
23. Riker, William H. 1987. *The Development of American Federalism*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
24. Filippov, Mikhail, Peter C. Ordeshook, and Olga Shvetsova. 2004. *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. New York: Cambridge University Press.