

Мовчан Уляна Ігорівна

Децентралізація в українській неопатримоніальній демократії: переваги, недоліки та шлях до потенційного миру

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2021-6.7>

Мовчан Уляна Ігорівна
кандидат політичних наук,
доцент кафедри політології
Харківського національного
університету імені В.Н. Каразіна
пл. Свободи, 4, Харків, Україна

У статті розглянуто реформу децентралізації з двох позицій – її потенціалу забезпечити демократичний розвиток та її перспективи для захоплення влади місцевими елітами, особливо в державах з неопатримоніальною демократією. Мета дослідження полягає в тому, щоб визначити переваги та недоліки реформи децентралізації в Україні, а також її можливість сприяти розбудові миру на Сході України. Вказується, що основною метою реформи децентралізації є гарантування ефективного надання державних послуг шляхом передачі влади від «центру» до місцевих структур. Але в умовах слабкої інституціоналізації партійної системи та непрозорої діяльності Уряду потреби місцевих жителів не задовольняються, а відбувається захоплення влади місцевою елітою, яка отримує користь від доступу до бюджету та суспільних благ. Визначено, що основним успіхом реформи децентралізації в Україні стала фіскальна автономія місцевих громад. Недоліками реформи є те, що основні риси неопатримоніалізму – клієнтелізм, корупція, орієнтованість еліт на отримання ренти – зберігаються на місцевому рівні. Головними проблемами визначаються такі: не всі території були готові до об'єднання; об'єднання більшості територій відбувається «зверху», а саме елітами, а не завдяки ініціативам «знизу»; склад місцевих рад не змінився, немає опозиції всередині місцевих рад; олігархи продовжують впливати на прийняття політичних рішень. Одним зі способів зробити управління за неопатримоніалізму більш демократичним є створення ситуації, коли існуватиме конкуренція між патронажно-клієнтарними мережами (на національному рівні це можливо за умов подвійної виконавчої влади Президента та Прем'єр-міністра). На місцевому рівні також можна створити подібний принцип. Створення різних основ легітимності у взаємовідносинах між місцевою владою та представниками центральної влади на місцях дозволить розділити владу та відійти від принципу «переможець отримує все». Робиться висновок про те, що децентралізація в цілому сприяє створенню інклюзивного миру, де різні групи отримують можливість доступу до влади та є включеними в управління.

Ключові слова: децентралізація, неопатримоніальна демократія, патронажно-клієнтарні мережі, місцева влада, патронаж.

Вступ. Багато представників громадянського суспільства та влади в Україні вважає реформу децентралізації успішним прикладом демократичного розвитку. Але реальна практика свідчить, що замість демократичних перетворень відбувається захоплення влади місцевою елітою у багатьох регіонах України. Багато дослідників зазначає, що це звичайна практика для держав з неопатримоніальним режимом, де патронаж і корупція замінюють участь громадськості у прийнятті рішень.

Передача влади від «центру» до нижчого рівня управління та фіскальна спроможність місцевої влади стали тими інституціональними чинниками, які були у центрі урядових реформ та ініціатив у країнах, що розвиваються. Вважалося, що якщо при владі місцева еліта, то населення є набагато ближчим до влади [12, с. 384]. Але замість того, щоб запровадити демократію на місцевому рівні, такі реформи просто зробили місцевих політиків схожими на політичних «брокерів», які мобілізували мережу місцевих виборців в обмін на фінансові виплати та патронажні посади [11, с. 229–230]. Коли процес децентралізації відбувається в політичній системі, де існують патронажно-клієнтарні мережі, тоді рішення

приймаються та впроваджуються виключно однією групою [6].

Варто зазначити, що політика в конкурентних авторитарних режимах відрізняється на національному та провінційному рівнях. Субнаціональні чиновники більш обмежені, ніж національні. Вони обмежені законодавчими імперативами у формі федеральних законів [5, с. 118]. Причина, чому децентралізація може призвести до захоплення влади місцевими елітами, криється в особливостях місцевого самоврядування. Це може статися через відсутність системи стримувань і противаг або недостатньо плюралістичну місцеву владу, коли немає різноманіття ЗМІ на місцевому рівні. У такому разі патронаж стає стійкою ознакою управління [3, с. 267].

Політики прагнуть використовувати державні ресурси для політичної вигоди, а електоральна поведінка характеризується короткостроковими перевагами, а не широкими політичними міркуваннями. Таким чином, клієнтелізм і цілеспрямований перерозподіл тягнуть за собою значні витрати для суспільства [11, с. 229]. Враховуючи все сказане, можна зробити висновок, що децентралізація не обов'язково веде до демократичного розвитку.

Звичайно, децентралізація в неопатримоніальних режимах не завжди призводить до захоплення влади місцевою елітою. Ступінь захоплення влади місцевими елітами залежить від рівня соціальної та економічної нерівності в суспільстві, традицій політичної участі та обізнаності електорату, а також від прозорості прийняття рішень місцевою владою [4, с. 194]. Іншим фактором регулювання можуть бути сильні місцеві соціальні організації, тоді децентралізація може зменшити прояви клієнтелізму (наприклад, місцеві організації працюють з місцевою громадою, щоб зменшити домінування місцевої еліти в органах місцевого самоврядування [6], або сильні соціальні інститути замінюють офіційні інститути, такі як вільні та чесні вибори [12, с. 385]). Прикладом цього може бути Китай, який показує, що, коли сільські управлінці конкурують з елітами, які не входять до мережі місцевої еліти, то захоплення землі як одного з основних ресурсів у сільському Китаї такими місцевими елітами є менш імовірним або є інший спосіб забезпечити відповідальність сільських лідерів у деяких китайських провінціях – використати неформальні стимули храмовим організаціям [12]. Інші приклади можна знайти в Індії, Бразилії тощо, але спільна риса всіх випадків – це сильна громадська організація, яка діє в місцевій політиці та здійснює процес підзвітності чи формування політики [6].

Мета та завдання. Мета дослідження полягає в тому, щоб визначити переваги та недоліки реформи децентралізації в Україні, а також її можливість сприяти розбудові миру на Сході України. Поставлена мета потребує вирішення таких завдань: визначити, яким чином неопатримоніальна демократія сприяє чи не сприяє захопленню влади місцевими елітами в Україні; визначити, чи є реформа децентралізації успішною та чи сприяє вона вирішенню конфлікту на Донбасі.

Методи дослідження. Для досягнення мети дослідження були використані загальнонаукові та власне політичні методи дослідження, зокрема метод аналізу, компаративістський метод, нормативний метод та метод кейсів.

Результати. Неопатримоніальна демократія – це стандартна модифікація прем'єр-президентської системи в клієнтелістичних рамках, де отримання ренти є основною метою політиків. Політичні суб'єкти конкурують через офіційний виборчий механізм, але захоплення держави є їхньою головною метою як основа для отримання доходу. Конституція 2004 року закріпила співіснування конкурентних патронажно-клієнтарних мереж [8, с. 115]. Результатом цих конституційних поправок стало те, що один патрон вже не міг концентрувати владу в своїх руках або така концентрація ускладнювалася. Формальна незалежність кожного поста (президента та прем'єр-міністра) створила певні стимули для мереж до поділу, а не до об'єднання

та створила тенденцію до забезпечення політичної конкуренції. [10, с. 129]. Генрі Хейл стверджує, що конституція з розділеним урядом не дозволяє створити єдину (уніфіковану) ренто орієнтовану коаліцію [10, с. 13]. Водночас час існування домінуючої партії порушує логіку прем'єр-президенталізму та робить можливим встановлення суперпрезидентського правління [8, с. 116].

Після 2014 року українська неопатримоніальна демократія є цікавим прикладом моделі патронажного президентства, в якій відносна незалежність президента від політичних партій (незважаючи на слабкість чи силу його власної партійної бази) у поєднанні з незалежним джерелом легітимності (через всенародні вибори) доповнюється значним неформальним впливом на поведінку та співпрацю партійних гравців як на національному, так і на регіональному рівні. Це досягається політикою використання патронажу для розподілу ресурсів та ренти, шантажу через правоохоронні органи та прокуратури з метою «дисциплінувати» національну та регіональну еліту.

Тема децентралізації виникла з моменту проголошення незалежності України. Ще в 1990-х роках Крим вимагав автономії чи входження до складу Росії, а Луганська та Донецька області – розширення автономії. Але, зрештою, з прийняттям Конституції України 1996 року разом із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 року все зводилося до централізації влади. Згідно з цим Законом місцеві ради володіли обмеженим колом повноважень. Через відсутність місцевих бюджетів вони торгувалися з районними адміністраціями, делегуючи їм частину своїх повноважень, оскільки останні фінансувалися з державного бюджету і мали можливість виконувати ці функції. Така ситуація лише посилила централізацію, що сприяла полегшенню доступу до ресурсів, особливо до державного бюджету. Крім того, президент неформально змушував місцевих чиновників мобілізувати населення на виборах і, наприклад, «чиновників, які не набрали достатньої кількості голосів на перевиборах Кучми в 1999 році, відправили у відставку» [14, р. 302].

Але, окрім проблем із самим законодавством, були й такі проблеми із радянською спадщиною: відсутність єдиної концепції регулювання адміністративно-територіальних одиниць, їх правового статусу; невизначеність критеріїв та відсутність прозорого механізму створення районів, недосконалість формування та процедури віднесення населених пунктів до сіл, селищ, міст, що зменшило можливість управління занадто роздробленими територіальними одиницями; недосконалість нормативно-правового забезпечення у сфері розподілу повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, що сприяла зниженню рівня відповідальності, дублюванню їх

функцій, зростанню бюрократії та корупції; значні диспропорції у формуванні фінансово-економічного потенціалу та у соціально-демографічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць одного рівня; низький рівень фінансової підтримки місцевого самоврядування, низька матеріальна підтримка розвитку місцевого самоврядування [2, с. 85]. Але питання про розподіл влади між центром та регіонами піднімалося лише в 1991–1996 роках, а потім після кризи влади 2014 року.

1 квітня 2014 року Кабінет Міністрів України затвердив Концепцію реформування місцевого самоврядування та організації територіальної влади в Україні. Основним завданням реформи децентралізації стало досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, а також формування такої бази адміністративно-територіального устрою, як територіальна громада [1, с. 57].

Реформа включає дві такі складові частини: внесення змін до Конституції та пакету нових законопроектів про об'єднанні територіальні громади (ОТГ), а також реорганізацію їх функцій. В результаті відбулася консолідація у великі території та переорієнтація адміністративних і фінансових ресурсів на такі великі громади [13, с. 372]. Метою об'єднання муніципалітетів в ОТГ та передачі їм влади та ресурсів є вирішення двох проблем у самоврядуванні. По-перше, це неможливість місцевих рад отримати прибуток, яка існувала до 2014 року. По-друге, це відсутність фахівців на рівні міської виконавчої влади. Після внесення деяких змін до податкового законодавства багато податків перераховується і залишається в місцевому бюджеті. Реформа допомогла досягти значних результатів у фінансовій автономії, але досі не вдалося досягти політичної автономії [3, с. 262]. А успіх реформи децентралізації полягав у тому, що бюджети та фінансова автономія стали більшими [13, с. 263].

Перешкодою в імplementації реформи децентралізації стало те, що не всі території в Україні були готові до об'єднання. У деяких випадках перешкодами стали соціальні і культурні фактори. Так було тоді, коли поселення, мешканці яких відрізнялися за етнічними, мовними, релігійними та культурними ознаками, не хотіли об'єднуватися. Подекуди етнічні особливості структури місцевого населення негативно впливали на процес створення об'єднаних територіальних громад, але соціально-економічні чинники залишаються головними перешкодами [1].

Також реформа децентралізації не змінила того, що місцеві олігархи завжди або самі керують, або контролюють тих, хто перебуває у владі [3, с. 269]. На виборах вони використовують свою владу. Основними характеристиками виборів у гро-

мадах були численні порушення виборчого законодавства (прямий і непрямий підкуп виборців, незаконна агітація, необґрунтована видача бюлетенів, порушення таємниці голосування, перевезення виборців у день виборів, голосування поза виборчими дільницями) [1, с. 84].

Ще одна проблема реформи – невизначеність меж повноважень голови місцевої ради. Це дозволяє головам зміцнити свої позиції та створити всі умови для переобрання. Утворення ОТГ не принесло змін до складу органів місцевої влади, тому голови переобираються, використовуючи патронаж. Також немає опозиції всередині ОТГ, а більшість у місцевій раді належить тій політичній силі, яку представляє голова ради [3]. Їхню позицію посилює той факт, що після реформи виконавчу владу призначає місцева влада, а не Президент України.

Крім зазначених проблем, можна помітити, що формування ОТГ відбувається за ініціативою еліт, а не громадян [3, с. 278]. Таким чином, там, де голови місцевих рад мали достатню підтримку серед населення, процес об'єднання відбувався швидше, місцева еліта намагалася сприяти цьому процесу, а голови райдержадміністрацій та голови і депутати районних рад були серед противників децентралізації. Вони боялися втратити контроль над ресурсами, повноваженнями та посадами у разі створення ОТГ та подальшого укрупнення районів чи ліквідації райдержадміністрацій [1, с. 109].

Згідно з поетапним проведенням реформи на останньому етапі передбачаються деякі важливі покращення, наприклад, запровадження принципу субсидіарності. Крім того, реформа передбачає введення посади префекта, якого призначає і звільняє Президент (префект є підзвітним Президенту) [13]. До повноважень префекта входить право контрастнації документів, які прийматиме місцева влада [14, с. 310].

Слід зазначити, що в контексті захоплення влади місцевою елітою введення посади префекта може мати неоднозначні наслідки для політичної системи. Префект як особа Президента України може представляти мережу, що конкурує з локальною патронажно-клієнтарною мережею, що може створити можливість для двох вершин піраміди (патронажно-клієнтарні мережі зможуть конкурувати одна з одною, а отже, вони створять можливість демократії навіть на неконкурентній основі) [9]. З іншого боку, може утворитися так званий картель еліт, а субсидування з державного бюджету відбуватиметься так само, як і за централізованої системи 1996–2014 років.

Що стосується реформи децентралізації та взагалі децентралізації як засобу досягнення миру на Донбасі, то тут необхідно зробити певні ремарки. Як показує Лукан Вей, як формальна централі-

зація влади не є ключовою у запобіганні сецесії, так вона і «не переконає повстанців у Донецьку та Луганську відмовитися від територій, які знаходяться під їх контролем» [14, с. 309], бо війна була не результатом відсутності місцевої автономії, а саме агресії з боку Російської Федерації. Водночас необхідно зазначити, що реформу децентралізації часто пов'язують з побудовою миру. Наприклад, така реформа має потенціал до зменшення конфлікту, а іноді й до трансформації конфлікту, збільшує публічну участь (як груп меншин, так і маргіналізованих частин суспільства), змінює динаміку у владних відносинах згідно з вимогами на місцях та робить державу більш представницькою щодо потреб громадян на місцевому рівні [7, с. 204–205]. Тобто важливо зрозуміти, що якщо децентралізація не допомагає в досягненні миру або реінтеграції тимчасово окупованих територій, то наступним кроком має бути дослідження того, яким чином вона може зробити державні інститути та державу саму по собі сильнішою. Іншим аспектом дослідження може стати вивчення можливостей, які може дати децентралізація (територіальна автономія) для політичної інклюзії різних соціально-політичних груп українського суспільства.

Висновок. Підводячи підсумок, зазначимо, що на даний момент реформа децентралізації в Україні не дає бажаних результатів. Вона запровадила фіскальну автономію та збільшила надходження до місцевого бюджету. Однак з точки зору демократизації результат реформи є далеким від бажаного.

Порівняно з іншими посткомуністичними державами, де відбулась повна ліквідація комуністичної спадщини та радянської структури влади, Україна просто намагалася інкорпорувати деякі демократичні інститути в політичну систему, що залишилася після СРСР. І, як наслідок, реформа децентралізації в Україні зіткнулася з проблемами неопатримоніальних засад політики на місцевому рівні. У майбутньому інститут префектури може змінити констеляцію еліт, але він сприятиме конкуренції між патронажно-клієнтарними мережами, а не розбудові демократії.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Горбатюк М.В. Проведення реформи децентралізації в Україні в умовах суспільної кризи: досягнення і проблеми (2014–2020). *Політичне поле України у ситуації суспільної кризи: влада, опозиція, політичні партії, громадські організації* / за ред. О.М. Майбороди. Київ : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України, 2020. 264 с.
2. Лобунець В. Оцінка результативності реформи місцевого самоврядування та зміни адміністративно-територіального устрою в Україні. *Менеджмент та підприємництво: тренди розвитку*. 2019. № 1 (7), С. 80–92.

3. Bader M. Decentralization and a Risk of Local Elite Capture in Ukraine. *Decentralization, Regional Diversity, and Conflict. Federalism and Internal Conflicts* / ed. by H. Shelest, M. Rabinovych. Palgrave Macmillan, Cham, 2020.

4. Bardhan P. Decentralization of Governance and Development. *Journal of Economic Perspectives*. 2002. № 16. P. 185–206.

5. Bilev G. Politics in the Provinces: Subnational Regimes in Russia, 1992–2005. *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics* / ed. by A. Giraudy et al. Cambridge : Cambridge University Press, 2019. 258 с.

6. Brinkerhoff D., Goldsmith A. Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Planning. *Report to United States Agency of International Development (USAID)*. Washington, 2002. 274 p.

7. Dressler M. Decentralising power: building inclusive peace? The European Union's support to governance reform in Eastern Ukraine. *Peacebuilding*. 2018. № 6 (3). P. 201–217.

8. Fisun O. Ukrainian Constitutional Politics: Neopatrimonialism, Rent-seeking, and Regime Change. *Beyond the Euromaidan: Comparative Perspectives on Advancing Reform in Ukraine* / ed. by H. Hale and R. Ortung. Stanford University Press, 2016. 156 p.

9. Hale H. Formal Constitutions in Informal Politics: Institutions and Democratization in Post-Soviet Eurasia. *World Politics*. 2011. V. 63. № 4. № 581–617.

10. Hale H. Constitutional Performance after Communism: Implications for Ukraine. *Beyond the Euro-maidan: Comparative Perspectives on Advancing Reform in Ukraine* / ed. by H. Hale, R. Ortung. Stanford University Press, 2016. 164 p.

11. León G. Wantchekon L. Clientelism in Decentralized States. *Decentralized Governance and Accountability : Academic Research and the Future of Donor Programming* / ed. by J.A. Rodden, E. Wibbels. Cambridge : Cambridge University Press, 2019. 145 p.

12. Mattingly D.C. Elite Capture How Decentralization and Informal Institutions Weaken Property Rights in China. *World Politics*. 2016. № 68 (3), pp. 383–412.

13. Palermo F. The Elephant in the Room: Ukraine between Decentralization and Conflict. *Ethnopolitics*. 2020. № 19 (4). P. 369–382.

14. Way L.A. Dealing with Territorial Cleavages: The Rise and Fall of Ukraine's Faustian Bargain. *Territory and power in constitutional transitions* / ed. by G. Anderson. Oxford : Oxford University Press, 2019. 145 p.

REFERENCES:

1. Horbatiuk, M.V. (2020). Provedennia reformy decentralizatsii v Ukraini v umovah suspilnoi kryzy: dosiagnennia i problemy. [Decentralization Reform in Ukraine in the Condition of Social Crisis: Achievements and Problems]. *Politychne pole Ukrainy u sytuatsii suspilnoi kryzy: vlada, opozyttsiia, politychni partii, hromadski organizatsiil* za red. O.M. Maiborody. Kyiv : Instytut politychnyh i etnonatsionalnyh doslidzhen im. I.F. Kurasa NAN [in Ukrainian]
2. Lobunets, V.I. (2019). Otsinka rezultatyvnosti reform mistsevoho samovriaduvannia ta zminy administratyvno-terytiralnoho ustroiu v Ukraini

[Assessment of the results of administrative territorial system and local government reform in Ukraine], Management and entrepreneurship: trends of development, 1 (07), pp. 80–92. [in Ukrainian]

3. Bader, M. (2020). Decentralization and a Risk of Local Elite Capture in Ukraine. In Shelest H., Rabinovych M. (eds) *Decentralization, Regional Diversity, and Conflict. Federalism and Internal Conflicts*. Palgrave Macmillan, Cham.

4. Bardhan, P. (2002). Decentralization of Governance and Development. *Journal of Economic Perspectives*. 16, pp. 185–206.

5. Bilev, G. (2019). Politics in the Provinces: Subnational Regimes in Russia, 1992–2005. In Giraudy, Agustina et al. (arg.). *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*. Cambridge : Cambridge University Press

6. Brinkerhoff, D. and Goldsmith, A. (2002). Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Planning, *Report to United States Agency of International Development (USAID)*, Washington

7. Dressler, M. (2018). Decentralising power: building inclusive peace? The European Union's support to governance reform in Eastern Ukraine. *Peacebuilding*. 6 (3), pp. 201–217.

8. Fisun, O. (2016). Ukrainian Constitutional Politics: Neopatrimonialism, Rent-seeking, and Regime

Change. In *Beyond the Euromaidan: Comparative Perspectives on Advancing Reform in Ukraine*. Stanford University Press.

9. Hale, H. (2011). Formal Constitutions in Informal Politics: Institutions and Democratization in Post-Soviet Eurasia. *World Politics*, 63, no. 4, pp. 581–617.

10. Hale, H. (2016). Constitutional Performance after Communism: Implications for Ukraine. In *Beyond the Euromaidan: Comparative Perspectives on Advancing Reform in Ukraine*. Stanford University Press. 2016. 164 p.

11. León, G. and Wantchekon, L. (2019). Clientelism in Decentralized States. In Rodden, J. A. and Wibbels, E. (arg.). *Decentralized Governance and Accountability: Academic Research and the Future of Donor Programming*, Cambridge : Cambridge University Press.

12. Mattingly, D.C. (2016). Elite Capture How Decentralization and Informal Institutions Weaken Property Rights in China. *World Politics*. 68 (3), pp. 383–412.

13. Palermo, F. (2020). The Elephant in the Room: Ukraine between Decentralization and Conflict. *Ethnopolitics*. 19 (4), pp. 369–382.

14. Way, L.A. (2019). Dealing with Territorial Cleavages: The Rise and Fall of Ukraine's Faustian Bargain. In Anderson, George (arg.) *Territory and power in constitutional transitions*. Oxford: Oxford University Press.

Decentralization in Ukraine's neo-patrimonial democracy: advantages, drawbacks, and prospects for peace-building

Movchan Uliana Igorivna

PhD in Political Sciences,
Associate Professor at the Department
of Political Science
V. N. Karazin Kharkiv National University
Svobody sq., 4, Kharkiv, Ukraine

The article explores decentralization reform from two perspectives: its potential for democratic development and its ability for local elites capture, especially in neo-patrimonial democracies. The purpose of the research is to identify the advantages and disadvantages of decentralization reform in Ukraine, as well as its ability to promote peace-building in eastern Ukraine. The article states that the main goal of decentralization reform is to ensure the efficient deliver of public services by transferring power from the center to local governments. But with the weak institutionalization of the party system and the low government transparency, the needs of local communities are not taking into account, and local elites capture state power by benefiting from access to the budget and public goods. It is determined that the main success of the decentralization reform in Ukraine was the fiscal autonomy of local communities (hromada). The disadvantages of the reform are that the main features of neo-patrimonialism (clientelism, corruption, elite rent-seeking) remain at the local level. The main problems are the following: not all territories were ready for amalgamation; the amalgamation of most territories takes place "top-down" from elites, not due to initiatives of "bottom-up"; the composition of local councils has not changed; there is no opposition within local councils, and the oligarchs continue to influence political decision-making. One way to make neo-patrimonial governance more democratic is to create competition between patron-client networks (at the national level, this is possible under the dual executive power of the president and prime minister). A similar principle can also design at the local level. Creating different bases of legitimacy between local authorities and representatives of the center will allow separation of power and move away from the principle of "winner-take-all". It is argued that decentralization, in general, contributes to an inclusive peace where different groups have access to power and are involved in decision-making.

Key words: decentralization, neo-patrimonial democracy, patron-client networks, local authorities, patronage.