

ПОЛІТИЧНІ ІНСТИТУТИ
ТА ПРОЦЕСИ

УДК 352.075.2

DOI: 10.33663/1563-3349-2021-90-147

І. О. КРЕСІНА
О. В. КРЕСІН
О. М. СТОЙКО

**ВИДИ І НАСЛІДКИ АСИМЕТРИЧНОЇ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ***

Розглянуто передумови впровадження моделей асиметричної децентралізації на трьох рівнях територіальної організації влади та їх класифікацію. Проаналізовано досвід європейських країн щодо реалізації моделей політичної, адміністративної та фіскальної асиметричної децентралізації. Виявлено переваги та потенційні небезпеки використання моделей асиметричної децентралізації.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, автономія, регіональний розвиток, урбанізація, агломерація.

© *КРЕСІНА Ірина Олексіївна* – доктор політичних наук, завідувач відділу правових проблем політології Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України; ORCID: 0000-0003-0771-9707; e-mail: i.kresina@icloud.com

© *КРЕСІН Олексій Веніамінович* – доктор юридичних наук, провідний науковий співробітник Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України; ORCID: 0000-0002-4016-6596; e-mail: okresin@gmail.com

© *СТОЙКО Олена Михайлівна* – доктор політичних наук, провідний науковий співробітник Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України; ORCID: 0000-0002-1021-5270; e-mail: starkol@gmail.com

* Стаття підготовлена у рамках наукового проекту «Особливості адміністративно-територіального устрою України в умовах децентралізації»

Kresina Iryna, Kresin Oleksij, Stoiko Olena. Types and consequences of asymmetric decentralization

The preconditions for the introduction of asymmetric decentralization at three levels of territorial organization and their classification are considered. The experience of European countries in the implementation of political, administrative and fiscal asymmetric decentralization is analyzed. The advantages and potential dangers of using asymmetric decentralization models are identified.

Key words: *decentralization, local government, autonomy, regional development, urbanization, agglomeration.*

Децентралізаційні реформи стали звичним явищем протягом останніх десятиліть у більшості країн світу, зумовивши не лише перегляд традиційних уявлень про співвідношення повноважень між різними рівнями територіальної організації влади, а й впровадження нових моделей взаємодії між органами влади центрального, регіонального та місцевого рівня. Одним із прикладів останнього є асиметрична децентралізація, коли органи управління одного і того ж рівня мають різні політичні, адміністративні чи фіскальні повноваження [1]. Політична асиметрична децентралізація свідчить про наявність в органах проміжного рівня певного ступеня політичної автономії, що не характерно для державного устрою країни.

Формальна асиметрична децентралізація означає особливий правовий статус певного регіону, який зазвичай закріплений у конституції або у відповідному законі (у деяких випадках цей статус може закріплюватися в обох документах; так, автономний статус регіонів Іспанії закріплено в Конституції та спеціальному законі). Асиметрія з політичних мотивів часто доповнюється адміністративною та фіскальною.

Фактична асиметрія зазвичай є результатом децентралізаційних реформ і покликана врахувати різні можливості органів проміжного рівня. Найчастіше вона набуває форми адміністративної асиметрії і передбачає, що за умови досягнення регіонами певних стандартів вони можуть отримати більшу самостійність щодо розпорядження своїми доходами та витратами.

Асиметрична фіскальна модель складається з широкого переліку заходів, включаючи особливі зобов'язання щодо видатків, бази доходів чи встановлення розміру податків та додаткових трансфе-

рів. До основних видів асиметричної фіскальної децентралізації належать:

– диференціація видатків: деяким регіонам можуть бути передані особливі завдання щодо надання певних послуг, які в іншому випадку надаються центральним урядом чи вищим рівнем територіального управління;

– диференціація доходів: регіональний орган, спроможний до виконання більш масштабних завдань, може отримати більшу автономію щодо оподаткування, ніж інші. Асиметрична автономія може застосовуватися для збору плати від користувачів чи продажу власності;

– диференціація трансферів: якщо регіони, які надають унікальну послугу, потребують чи діють у винятковому операційному середовищі, то доцільно надати їм цільові гранти чи застосувати спеціальні критерії при обрахунку розмірів гранту. Спеціальні трансфери можуть виступати як альтернатива диференціації доходів;

– диференціація фіскальних правил: деякі органи регіональної влади можуть мати більше можливостей для маневру, наприклад, щодо політики запозичення. Така ситуація є типовою, якщо регіональний орган відчуває особливу потребу в публічних інвестиціях та спроможний виконати взяті на себе зобов'язання [2, р. 84].

За останні десятиліття асиметричні моделі стали дедалі популярнішими, і зокрема серед унітарних країн. Якщо в 1950 році лише 45% країн, що ввійшли до Індексу регіональної автономності (ІРА), застосовували певну модель диференційованого управління (автономія, асиметрія чи залежність), то до 2010 року цей показник зріс до 62% [3].

Асиметрична децентралізація часто використовується на трьох різних рівнях: регіональному (штат/провінція), міській агломерації та місцевому (див. табл. 1).

Однак тенденції в асиметричній децентралізації змінюються: якщо за останні десятиліття ці моделі застосовувалися переважно на регіональному рівні, то нині вони зустрічаються у великих містах чи окремих органах місцевого самоврядування. Однією з основних причин такої еволюції є краще розуміння особливостей та вигід від урбанізації та економіки агломерацій.

Асиметрична децентралізація в територіальному управлінні

Регіональний рівень	Міська агломерація	Місцевий рівень
<ul style="list-style-type: none"> – найбільш поширена форма; – в 1950 р. фіксувався у половині країн ІРА; – в 2010 2/3 країн в ІРА мали різні моделі асиметричної децентралізації 	<ul style="list-style-type: none"> – з 1950-х років столиці мають особливий статус; – з 1990-х років: зростання кількості моделей міського управління для вирішення особливих проблем та використання ресурсів сусідніх територій; – з 1991 р. запроваджено 87 нових моделей управління міськими агломераціями порівняно з 14 протягом 1971-1991 років 	<ul style="list-style-type: none"> – різний набір обов'язків для муніципалітетів залежно від їх спроможності; – класифікація муніципалітетів виходячи з кількості населення, доступності публічних послуг, виконання бюджету; – міські / сільські муніципалітети

Зазвичай асиметрія найбільш характерна для федеративних країн, які, проте, демонструють різні ступені асиметрії: деякі є вкрай асиметричними (Канада, Іспанія), інші послідовно дотримуються правил симетрії (Австрія, Німеччина, Швейцарія, США). Однак навіть найбільш симетрична федерація (Швейцарія та США) мають елементи асиметрії [4].

В унітарних державах симетрія є одним із базових принципів організації територіального управління, оскільки сприяє рівності та інтеграції різних частин країни, зокрема у Франції. Однак деякі унітарні держави мають помітні елементи асиметрії через визнання різного статусу територій із сильною історичною ідентичністю, як це має місце у Великобританії та Італії, а також периферійних регіонів, таких, як найбільш віддалені регіони або острови (Португалія, Фінляндія, Франція).

Асиметрична децентралізація стає дедалі популярнішою в унітарних країнах завдяки впровадженню нових моделей управління міськими агломераціями, асиметричній адміністративній децентралізації та передачі більших повноважень регіонам, спроможних до виконання масштабніших завдань. Це свідчить про поступове

зближення між моделями федеративного та унітарного державного устрою, що призводить до зростання різноманіття управлінських моделей на проміжному рівні усіх держав незалежно від форми державного устрою.

Отже, як зазначалося вище, можна виділити три види асиметричної децентралізації: політична, адміністративна та фіскальна. Політична асиметрична децентралізація типова для багатьох розвинених країн світу. Така модель децентралізації застосовується насамперед на рівні регіону (провінції/штату). В Італії 5 з 20 регіонів мають особливий конституційний статус, ухвалений парламентом. Окрім визнаних у Конституції Італії (1948) островів Сардинія та Сицилія, ще три регіони (Фріулі-Венеція-Джулія, Трентіно-Альто-Адідже, Валле-д'Аоста) отримали особливий статус для запобігання сепаратистським рухам та захисту прав мовних меншин. Асиметрична децентралізація означає, що ці регіони мають широкі законодавчі повноваження та фіскальну автономію. Так, Валле-д'Аоста залишає у себе 90% усіх своїх податкових надходжень, а Сицилія іноді навіть до 100%. Конституційна реформа 2001 року надала регіонам Італії значні повноваження в законодавчій сфері, проте після 2009 року дедалі очевиднішою стає тенденція до сповільнення децентралізації та посилення рецентралізації. За умови збереження останньої у всіх регіонах, окрім тих, де запроваджено асиметричну модель, відмінності в самоврядуванні між особливими та звичайними регіонами будуть посилюватися.

Корсика – колишній департамент Франції отримала особливий статус у 1991 році. Вона має власні органи управління – Раду Корсики та Виконавчу раду Корсики, кожна з яких очолюється президентом, та більше повноважень, ніж інші регіони країни. Проте загалом французьке законодавство щодо регіональної політики також застосовується і до Корсики, якщо інше не передбачено законодавством. Регіональна реформа 2015 року зменшила кількість провінцій з 22 до 13, але не торкнулася Корсики.

У Великобританії після деволуції в 1998-1999 роках певні повноваження були передані регіональним представницьким органам Північної Ірландії, Шотландії та Уельсу.

У Португалії асиметрична модель управління застосовується до двох автономних регіонів – Азорських островів та Мадейри, які мають законодавчі повноваження як заморські території, оскільки

на материковій частині країни регіони не мають жодного самоврядування. Ці автономні регіони відповідають за фінансування та здійснюють загальний нагляд за органами місцевого самоврядування на своїй території, а також мають законодавчі повноваження щодо створення, розпуску та зміни меж муніципалітетів відповідно до національного законодавства.

Що стосується адміністративної асиметричної децентралізації, то гарним прикладом є Швеція – високодецентралізована країна де регіони виконують важливі завдання та мають значний ступінь автономії і де переважає асиметричний та новаторський підходи до децентралізації. Географічні, демографічні та соціально-економічні відмінності між територіями досить значні, що змушує центральний уряд заохочувати ініціативи знизу та проводити реформи, спрямовані на адаптацію системи органів управління та їх компетенції відповідно до місцевого контексту. Хоча повсюдна регіональна реформа є політично складною, проте округи поступово та добровільно самостійно проводять регіональну реформу.

У Фінляндії у 2020 році реалізована масштабна регіональна реформа, в ході якої повноваження від муніципалітетів (зокрема, щодо охорони здоров'я та соціальних послуг) та центрального уряду (регіональний розвиток та працевлаштування) були передані на регіональний рівень.

У Великобританії Закон про деволюцію міст та місцевого самоврядування [5] (2016) став важливим кроком у напрямі децентралізації: він закріпив передачу більших повноважень органам місцевої влади (житлове будівництво, транспорт, планування та охорона громадського порядку) та запровадив прямі вибори мерів завдяки деволуційним угодам [6].

Ще одним чинником, що змушує робити вибір на користь асиметричної децентралізації, є дерегуляція та спрощення адміністративних інструкцій для органів місцевого самоврядування. З часом накопичується низка застарілих нормативно-правових актів, які перешкоджають наданню ефективних публічних послуг та реалізації реформ. Проте дерегуляція послуг на проміжному рівні управління є складним завданням, тому багато країн часто віддають перевагу поступовим змінам шляхом експериментів. Прикладом може бути Данія, де протягом 2012-2015 років дев'яти муніципалітетам було надано право не слідувати певним урядовим

інструкціям, щоб знайти нові способи виконання переданих їм завдань у рамках так званого експерименту «Вільний муніципалітет». Щоправда, такий експеримент з «вільним муніципалітетом» був започаткований ще у 1980-х роках у кількох країнах Північної Європи. Перші риси «вільного муніципалітету» були реалізовані в Швеції у 1984 році, Данії в 1985, Норвегії в 1987 та Фінляндії у 1989 році.

Протягом останніх десятиліть центральний уряд в Іспанії здійснював асиметричну передачу повноважень на проміжний рівень управління. Так званий привілейований режим (*foral regime*) мають автономії – Країна басків та Наварра, тобто особливий конституційний статус та самостійність щодо оподаткування, в той час як інші регіони мають досить обмежені повноваження щодо встановлення ставок оподаткування. Регіони з таким режимом відповідають за адміністрування податків із доходів, корпоративних прибутків, спадщини тощо. Для відшкодування вартості послуг, які центральний уряд надає цим регіонам, вони платять визначену суму до державного бюджету [7].

У Великобританії капітальні вкладення органів місцевого самоврядування є прикладом асиметричної децентралізації. Хоча запозичення у Ради з фінансування громадських робіт є найбільш типовою формою капітальних інвестицій муніципалітетів, проте були розроблені нові способи збільшення фінансування у розбудову місцевої інфраструктури (у 2013-2014 роках уряд Великобританії дозволив збільшити податки, щоб муніципалітетам полегшити позичання коштів під майбутнє зростання надходжень).

Ще одним прикладом асиметричної фіскальної децентралізації є малі сільські муніципалітети із суттєвими податковими надходженнями від гідроелектростанцій у Норвегії. Муніципалітети, на території яких розташовані ці об'єкти, залишають у себе податки та інші доходи від енергогенерувальної компанії. Ці доходи вважаються компенсацією за шкоду, завдану довкіллю, і відіграють важливу роль у фінансуванні місцевих проєктів, що відповідають інтересам більшості членів громади. Середній сукупний дохід на душу населення серед муніципалітетів, на території яких діють гідроелектростанції, був 32,600 крон (6520 доларів США) у 2007 році, в той час як у пересічних муніципалітетах цей показник становив 28,300 крон [8].

У Швеції система міжурядових грантів є прикладом вирівнювання центром доходів регіонів, який збирає податки і потім розподіляє гранти із використанням досить деталізованої формули обрахунку. Такі структурні гранти спрямовуються на регіональну політику, а їх основне завдання – посилити знелюднілі муніципалітети, в яких кількість мешканців зменшується або їм складно знайти роботу. Структурні гранти загалом є найбільш вигідними для віддалених муніципалітетів, наприклад у графстві Норрланд [9].

Очевидно, що впровадження моделей асиметричної децентралізації впливає не лише на проміжний та нижчі рівні управління, а й на центральний уряд. Децентралізація передбачає перегляд ролі органів центральної влади, які зосереджуються насамперед на стратегічних завданнях та створенні умов для належної координації та узгодження цілей політики, моніторингу діяльності регіонів та міст, а також забезпеченні збалансованого розвитку усіх територій країни. Вона є серйозним викликом для органів центральної влади, оскільки вимагає глибоких змін в організації, практиці, культурі та навичках всередині самого органу центральної влади [10]. Мають місце перехід від прямої участі у наданні державних послуг до консультування, забезпечення, допомоги, координації, полегшення роботи органів місцевої влади, обмін успішним досвідом на місцевому рівні. Також національний уряд відіграє вирішальну роль у недопущенні поглиблення диспропорцій щодо доступу та контролі якості публічних послуг, які надаються органами регіональної та місцевої влади. Це вимагає розробки і застосування інструментів, орієнтованих на моніторинг, діагностування та покращення ефективності місцевих послуг. Так, у Норвегії розроблена електронна система моніторингу KOSTRA [11], в якій публікуються звіти, отримані від муніципалітетів, про зміни демографічного складу, кількість та обов'язки місцевих чиновників, використання бюджетних коштів та послуги, що надаються муніципалітетом. Деякі країни, зокрема Італія та Нідерланди, відмовилися від встановлення мінімальних стандартів і розробили хартії послуг, щоб сприяти постійному вдосконаленню публічних послуг, орієнтуючись на ті стандарти якості, на які розраховують громадяни.

Як свідчить досвід, від запроваджених моделей асиметричної децентралізації країни більше не відмовляються, хоча вони дають

не лише позитивні результати, а й породжують певні проблеми. Беззаперечною перевагою такої моделі є те, що вона дає можливість пристосувати інституційні та фіскальні норми до особливостей конкретної території та краще задовольнити місцеві потреби.

Загалом асиметрична децентралізація сприяє експериментам, навчанню на власному досвіді та інноваційності в політиці, кращому врахуванню місцевого контексту. Проблеми асиметричної децентралізації пов'язані з високими затратами на координацію зусиль у складній адміністративній системі, яка може бути незрозумілою для громадян та створювати труднощі для підзвітності, особливо у міських агломераціях. Інші потенційні проблеми включають зростання нерівності у спроможностях регіонів, що актуалізує потребу впровадження відповідних механізмів вирівнювання.

Послідовні децентралізаційні реформи можуть допомогти центральному уряду та органам проміжного рівня управління навчитися на успішному досвіді й невдачах та за необхідності вжити кроків до перегляду або коригування реформи. Таким чином, асиметричну децентралізацію можна розглядати як експеримент, завдяки якому органи влади на проміжному рівні на власний розсуд обирають саме ті завдання, що найкраще відповідають їх інтересам [12].

Отже, асиметрична децентралізація сприяє реалізації індивідуалізованих засад управління та регіональної політики, що враховує особливості конкретних територій. Врахування різноманіття уподобань завдяки політичній та фіскальній автономії у регіонах може ослабити сепаратистські рухи та зміцнить політичну стабільність.

Найбільш серйозна небезпека асиметричної децентралізації пов'язана з тим, що за вона визначенням не сприяє рівному ставленню до органів проміжного рівня та громадян. У деяких випадках асиметрична децентралізація означає відхід від проголошеної мети – рівності. Асиметрія витрат із чіткими розподільчими функціями, зокрема на освіту, охорону здоров'я та соціальне забезпечення, можуть бути прикладами таких послуг. До того ж може виникнути ризик, що асиметрична децентралізація буде сприйматися як підтримка заможних регіонів. «Привілейовані» регіони зможуть приваблювати громадян та представників бізнесу з інших територій, що посилить нерівність в економічному та соціальному розвитку регіонів. У випадку широкого застосування асиметричні

моделі можуть знизити прозорість та підзвітність управлінських органів, сприяти створенню переобтяжених регулюванням адміністративних систем.

Однак попри можливі негативні наслідки асиметрична децентралізація дає можливість краще адаптувати територіальну організацію влади до викликів сьогодення, зокрема урбанізації, та знайти найбільш оптимальні шляхи задоволення потреб громадян країни.

1. Congleton R. Asymmetric federalism: Constitutional and fiscal exchange and the political economy of decentralisation. Ahmad E., Brosio G. *Handbook of Multilevel Finance*. London: Edward Elgar Publishing Limited, 2015. URL: https://econpapers.repec.org/bookchap/elgeechap/3584_5f5.htm. 2. Multi-level Governance; Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers. Paris: OECD, 2019. 187 p. 3. Hooghe L. Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance. Oxford: Oxford University Press, 2016. 704 p. 4. Dafflon B. The assignment of functions to decentralised government: from theory to practice / Ahmad E., Brosio G. *Handbook on Fiscal federalism*. Cheltenham: Edward Elgar, 2006. P. 271-305. 5. Cities and Local Government Devolution Act 2016. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/1/contents/enacted>. 6. Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences. Paris: OECD Publishing, 2017. 7. Garcia-Mila T., McGuire T. Fiscal decentralization in Spain: An asymmetric transition to democracy / Bird R., Ebel R. *Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries: Subsidiarity, Solidarity and Asymmetry*. Edward Elgar Publishing, 2007. 8. Borge L., Parmer P., Torvik R. Local natural resource curse? *Journal of Public Economics*. 2015. Vol. 131. P. 101-114. 9. OECD Territorial Reviews: Sweden 2017: Monitoring Progress in Multi-level Governance and Rural Policy, OECD Territorial Reviews. Paris: OECD Publishing, 2017. 10. Devas N., Delay S. Local democracy and the challenges of decentralising the state: An international perspective. *Local Government Studies*. 2006. Vol. 32. № 5. P. 677-695. 11. KOSTRA. URL: <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/>. 12. Congleton R. Asymmetric federalism: Constitutional and fiscal exchange and the political economy of decentralisation. Ahmad, E. and G. Brosio (eds.), *Handbook of Multilevel Finance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2015. Ch. 6.

Kresina Iryna, Kresin Oleksij, Stoiko Olena. Types and consequences of asymmetric decentralization

Decentralisation reforms have become commonplace in most countries in recent decades, leading not only to a revision of traditional perceptions of the balance of power between different levels of territorial organisation, but also to the introduction of new models of interaction between central, regional and local levels of government. One example of the latter is asymmetric

decentralisation, where one level of government has different political, administrative or fiscal powers.

Asymmetric decentralisation is often pursued at three different levels: regional (state/provincial), metropolitan and local. Today, trends in asymmetric decentralisation are changing: whereas in recent decades these models were predominantly applied at regional level, today they are found in metropolises or in local governments. One of the main reasons for this evolution is a better understanding of the characteristics and benefits of urbanisation and economies of agglomeration.

Asymmetric decentralisation is becoming increasingly popular in unitary countries through the introduction of new models of urban agglomeration governance, asymmetric administrative decentralisation and devolution of more powers to capable regions. This indicates a gradual convergence between models of federal and unitary state system, leading to an increasing diversity of governance models at the intermediate level in all states, regardless of their form of state structure.

Another factor driving the choice of asymmetric decentralisation is the deregulation and simplification of administrative instructions for local governments. Over time, a number of outdated regulations have accumulated, hindering the delivery of efficient public services and the implementation of reforms. However, deregulating services at the intermediate level of government is challenging, so many countries often opt for incremental change through experimentation. Clearly, the introduction of asymmetric decentralisation models affects not only the intermediate and lower levels of government, but also the central government. Decentralisation involves redefining the role of central authorities, which focus primarily on strategic tasks and enabling proper coordination and harmonisation of policy goals, monitoring activities of regions and cities, and ensuring balanced development of all areas of the country. It is a major challenge for the central government, as it requires profound changes in organisation, practice, culture and skills within the central government itself.

There is a shift from direct involvement in the provision of public services to advice, provision, assistance, coordination, facilitation of local authorities, sharing of successful experiences at local level. Also, the national government plays a crucial role in preventing the deepening of disparities regarding access and quality control of public services provided by regional and local authorities. This requires the development and use of tools focused on monitoring, diagnosing and improving the effectiveness of local services.

Asymmetric decentralisation encourages experimentation, learning-by-doing and policy innovation, and better consideration of local contexts. The challenges of asymmetric decentralisation include the high cost of coordination in a complex administrative system, which may not be understood by citizens and creates difficulties for accountability, especially in metropolises. Other potential problems include growing disparities in regional capacities, which actualise the need to introduce appropriate equalisation mechanisms. The most

serious danger of asymmetric decentralisation relates to the fact that, by definition, it does not promote equal treatment of intermediate level bodies and citizens. If widely applied, asymmetric models can reduce the transparency and accountability of governing bodies and contribute to the creation of over-regulated administrative systems.

However, despite possible negative consequences, asymmetric decentralisation allows for better adaptation of the territorial organisation of government to today's challenges, in particular urbanisation, and for finding the best ways to meet the needs of citizens.

Key words: decentralization, local government, autonomy, regional development, urbanization, agglomeration.