

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v4.2022.3>**О. В. Стогова**

кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри фундаментальної юриспруденції
та конституційного права
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету
orcid.org/0000-0001-7010-556X

ДЕВОЛЮЦІЯ У ВЕЛИКОБРИТАНІЇ: РЕЗУЛЬТАТИ РЕФОРМИ¹

У статті автор продовжує вивчення проблеми децентралізації публічної влади, зосереджуючи свою увагу на деволюції як формі децентралізації у Великобританії. Автор наголошує, що децентралізація влади стала глобальною тенденцією у світі з кінця ХХ століття, але відбувалася в різних формах та з відмінними результатами. Найчастіше, на думку автора, використовувалося делегування та адміністративна деконцентрація. Основними причинами децентралізації публічної влади автор називає наступні: необхідність ефективного управління різними субнаціональними ідентичностями та культурами, що все частіше співіснують у межах однієї спільноти; потребу у зменшенні надмірної бюрократизації, пов'язаної із надмірною централізацією. Автор досліджує реформу деволюції у Шотландії, Уельсі й Північній Ірландії, звертає увагу, що ці заходи були запроваджені в рамках конституційних параметрів Вестмінстерської моделі та зосереджені на периферії, тобто найбільша складова Великобританії, Англія, залишилася поза межами цієї реформи. Автор наголошує, що причиною децентралізації влади у Великобританії, на відміну від більшості країн, була не неефективність публічної влади, а потреба у новій моделі відносин центр–периферія, яка мала б забезпечити цілісність Сполученого Королівства. Деволюція публічної влади була обрана як модель, яка здатна функціонувати у межах особливостей Вестмінстерської моделі демократії. Автор користується аналітичним підходом Дж. Балпіта, запропонованим у його «Територія та влада у Великій Британії». Аналіз відносин центру із місцевими владами Англії демонструє, що реальний перерозподіл публічних повноважень та ресурсів часто витіснявся швидкими формальними угодами про передачу повноважень. Англійське врядування характеризується сталими відносинами між центром і периферією, тому не має підстав говорити про революційні зміни у цих відносинах. Автор констатує ускладнення інституційного дизайну публічної влади, відсутність підтримки громадськості, і навіть протидію реформам децентралізації з боку місцевих акторів.

Ключові слова: публічна влада, децентралізація, деволюція, деконцентрація, Великобританія.

Stohova O. V. DEVOLUTION IN GREAT BRITAIN: RESULTS OF THE REFORM

In the article, the author continues to study the problem of decentralization of public power, focusing his attention on devolution as a form of decentralization in Great Britain. The author emphasizes that the decentralization of power has become a global trend in the world since the end of the 20th century, but it took place in different forms and with unlike results. According to the author, delegation and administrative deconcentration were most often used. The author cites the following as the main reasons for the decentralization of public power: the need for effective management of various subnational identities and cultures that increasingly coexist within the same community; the need to reduce the disadvantages of excessive bureaucracy associated with excessive centralization. The author examines the devolution reform in Scotland, Wales and Northern Ireland, draws attention to the fact that these measures were introduced within the constitutional parameters of the Westminster model and focused on the periphery, that is, the largest component of Great Britain, England, remained outside the boundaries of this reform. The author emphasizes that the reason for the decentralization of power in Great Britain, unlike in most countries, was not the inefficiency of public power, but the need for a new model of center-periphery relations that would ensure the integrity of the United Kingdom. The devolution of public power was chosen as a model able to function within the features of the Westminster model of democracy. The author uses the analytical approach of J. Bulpitt, proposed in his "Territory and Power in Great Britain". An analysis of the relationship between the center and the local authorities in England shows that the real redistribution of public powers and resources was often displaced by quick formal agreements on the transfer of powers. English governance is characterized by stable relations between the center and the periphery, so there is no reason to talk about revolutionary changes in these relations. The author notes the complications of the institutional design of public authorities, the lack of public support, and even opposition to decentralization reforms by local actors.

Key words: public power, decentralization, devolution, deconcentration, Great Britain.

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.

Протягом останніх десятиліть багато країн здійснили децентралізацію публічної влади, але форми децентралізації використовувалися різні, найчастіше політичне делегування та адміністративна деконцентрація. Л. Хуге та інші стверджують, що в сучасному світі спостерігається глобальна тенденція до децентралізації [1]. З 52 досліджених цим автором країн у двох третинах спостерігається зростання повноважень субнаціональної влади. Вказану реструктуризацію владних повноважень оцінюють як відповідь на різноманітні виклики, такі як управління різними субнаціональними ідентичностями та культурами на думку Min Tang та Narisong Huhe [2], пом'якшення економічної нерівності на погляд R. Martin, A. Pike, P. Tyler, B. Gardiner [3] та необхідність зменшення недоліків надмірної бюрократизації, пов'язаної із надмірною централізацією відповідно до результатів досліджень Організації Економічного співробітництва та розвитку [4].

В останні роки Великобританія провела реформу деволюції у Шотландії, Уельсі й Північній Ірландії, запровадила виборного мера та асамблею в Лондоні [5]. Цікаво, що ці заходи деволюції були запроваджені в рамках конституційних параметрів Вестмінстерської моделі та зосереджені на периферії. Найбільша складова Великобританії, Англія, залишилася поза межами цього процесу. У травні 2015 року було обрано консервативний уряд із маніфестом зобов'язань «передати повноваження та бюджети для стимулювання місцевого зростання в Англії» (Консервативна партія, 2015). Відтоді уряд розпочав реформу відповідно до Закону про передачу повноважень містам та місцевій владі 2016 року.

Слід звернути увагу на те, що причиною децентралізації влади у Великобританії була не неефективність розподілу влади, а необхідність побудови нової моделі взаємовідносин між центром і периферією (історичними етнорегіонами) для підтримання цілісності Сполученого Королівства. У межах особливостей Вестмінстерської моделі демократії була обрана модель деволюції публічної влади.

Метою статті є аналіз деволюції публічної влади у Великобританії у наслідок реформи англійського урядування 2015 року.

Розглянемо аналітичний підхід розроблений Джимом Балпітом у його «Території та владі у Великій Британії» [6]. Д. Балпіт дотримувався підходу, за яким дослідження територіальної політики Великобританії надмірно зосереджувалося на ролі ідеології на шкоду аналізу мистецтва управління та здійсненню практичної політики – того, що він називав мистецтвом управління державою. Дослідник намагався аналізувати відносини центр-периферія через історичний аналіз територіальної політики у Великобританії та з погляду центрального уряду. Для Балпіта

територіальна політика має характеризуватися відносинами між «центром» і «периферією». Центром визначається як «політичне адміністративне співтовариство старших міністрів і вищих державних службовців», а «периферія, з погляду центру, це всі інші місця» [6, с. 3]. Він розрізняє «високу політику» та «низьку політику». Перша охоплює відповідальність центру, включає макроекономічну політику та повноваження щодо збору податків. Друга – охоплює інші питання, які за звичайних обставин можна залишити на розсуд периферії. Д. Балпіт описав поділ повноважень між центром/периферією та високою/низькою політикою як «подвійну політику». Зазначена концепція має велике значення, оскільки пропонує історично обґрунтоване розуміння викликів та змін у відносинах центр-периферія в Англії.

Англія була місцем майже постійної адміністративно-територіальної реформи протягом другої половини ХХ століття [7; 8; 9]. Деволюція в Шотландії, Уельсі та Північній Ірландії обґрунтовувалася субнаціональною ідентичністю, а передача повноважень місцевій владі у цих регіонах базувалася на створенні потужних субнаціональних інститутів із демократичними виборами, значній політичній самостійності і закріплені особливого статусу у рамках неписаної конституції Великобританії.

Вказане обґрунтування деволюції немає підстав у межах Англії. Протягом останніх 50 років уряди Великобританії різного кольору намагалися делегувати повноваження і функції регіональним або місцевим рівням влади. Лейбористські уряди 1960-х років створювали регіональні економіко-планові ради для дев'яти областей в Англії, які зосередили значний інтелектуальний потенціал, але за недостатністю політичного та економічного впливу були скасовані 1979 року [10]. За консервативного уряду Маргарет Тетчер приватний сектор, орієнтований на розвиток міст-корпорації був використаний для каталізації економічного розвитку у нерозвинених міських районах. Територіальна основа місцевого управління знову змінилася у 1992–94 роках зі створенням дев'яти державних установ в англійських регіонах для координації заявок на Європейське фінансування разом із численними напрямками фінансування розвитку від центрального уряду.

Нові лейбористські уряди Тоні Блера та Гордона Брауна намагалися об'єднати конституційний та територіальний вимір «англійського питання», але на практиці їхня політика була двозначною за своїм ефектом. Віце-прем'єр-міністр Джон Прескотт ініціював створення регіональних агенцій розвитку, а також розширені урядові офіси для регіонів і «регіональні палати», об'єднання лідерів місцевого самоврядування та регіональних зацікавлених сторін. У 2007 р. «регіональні пала-

ти» були замінені «радами керівників місцевих органів влади» [11], і державна політика почала втручатися у справи міст-регіонів та функціональних економічних зон [12]. Таким чином, реформаторські рішення щодо управління в Англії на переконання *J. Tompau* були нав'язані центром і прийняті виключно з економічного/технократичного погляду [13].

Передача повноважень у Шотландії, Уельсі та Північній Ірландії стала розривом із практикою «мажоритарного режиму концентрації влади» центрального уряду Великобританії, яка залишилася в силі щодо Англії [14; 15]. З 2010 р. місцеві комуни користувалися більшою свободою дій у формуванні власного управління та домовленостей про партнерство з сусідами [16; 17], але таке делегування повноважень не супроводжувалося передачею додаткових ресурсів. Англійська політика деволуції намагалася вийти з цього глухого кута під час перебування на посаді канцлера казначейства (травень 2010 – липень 2016) Джорджа Осборна. Він унікав нормативного підходу, його підхід до відносин центр/периферія розглядав передачу повноважень як функціонально ефективний засіб досягнення узгоджених результатів політики. Метою державної політики стало змусити місцеві комуни сформулювати бажані результати замість прав на «повноваження». Раніше у центрі уваги були угоди, укладені між урядом і місцевими органами влади, але у дослідників залишалися сумніви щодо того, наскільки ці угоди забезпечують делегування владних повноважень та відповідальності [18]. Правове регулювання місцевого самоврядування – це одне з небагатьох повноважень, яке було передано кожному з трьох новоутворених представницьких органів. Загалом ці три нових законодавчих органи мають неоднакові повноваження і сукупність функцій.

«Вестмінстерський парламент» – Парламент Сполученого Королівства – має повноваження щодо регламентації муніципального управління лише в Англії. Як наголошують дослідники, «в результаті здійснення політики деволуції з кінця 90-х рр. ХХ ст. Шотландія може вибирати власний Парламент, Уельс – Асамблею, навіть Північна Ірландія має виборний Стормонт, а Англія не має нічого. У рамках деволуційної політики саме Англія виявилася обмеженою у своїх інтересах, саме її роль лідера слабшає в четвірці «внутрішніх» націй.

Виникає питання, чи після 50 років нав'язування центральним урядом територіальних рішень для Англії нова політика деволуції може призвести до стійких змін у відносинах між англійською периферією та урядом Великобританії? Шотландія, Уельс і Північна Ірландія досягли суттєвих змін у відносинах із центральним урядом, отримавши визнання їх автономного статусу. Навпаки, аналіз відносин центру із місцевими

владами Англії демонструє, що реальний перерозподіл публічних повноважень та ресурсів часто витіснявся швидкими формальними угодами про передачу повноважень [19].

Д. Балпіт виділив 4 моделі взаємодії центру із місцевою владою та кілька етапів розвитку відносин центр-периферія у Великобританії. Дослідивши територіальну політику Великобританії, він визначив «модель центральної автономії» як домінуючу модель відносин центр-периферія щонайменше протягом останніх трьох століть. Аналіз відносин із Шотландією, Уельсом та Північною Ірландією за принципом Балпіта дозволяє зробити висновок, що модель центральної автономії залишається там домінуючою, незважаючи на значні передані повноваження [20; 21]. Зазначений підхід забезпечує поглиблений аналіз політичних рушійних сил і обмежень здійснення реформи територіального управління в Англії.

Дослідження проблеми розподілу повноважень та ресурсів між органами публічної влади різних рівнів у Великобританії дозволяє зробити наступні висновки: у цій сфері вимагаються «сміливі та радикальні зміни» на основі деволуції і децентралізації економічних, фінансових і політичних ресурсів.

Д. Харрісон досліджує нездатність адміністративно-територіального поділу Англії забезпечити вирішення проблем відновлення балансу економіки Великобританії та просторової нерівності [22]. У подібному ключі досліджують проблему Д. Ефферінгтон та М. Джонс [23], які пояснюють невдачу угод про передачу повноважень вирішити просторові нерівності. Основний висновок, що наразі існує «розрив між риторикою та реальністю», а «революції деволуції» не відбулося. Модель центральної автономії залишається домінуючим режимом взаємовідносин між центром і периферією, а останні угоди можуть бути більш точно описані не як «деволюція», а як «нове партнерство».

Аналіз Балпіта підкреслює ключову роль національного уряду як гравця із правом вето, який може сприяти або блокувати зміни до статус-кво. Тому перешкодою для реформ є небажання тих політичних еліт, які зараз отримують вигоду від статус-кво, підтримувати реформи, що явно призначені змінити існуючий баланс сил. У цьому контексті порівняльний політичний та інституційний аналіз постійно підкреслюють важливість фактору кризи. Кризи відкривають «вікна можливостей», потенційно звільнивши інституції та конституційні конфігурації від усталених норм, тим самим полегшуючи введення нових структур і відносин. Відкриття «вікон можливостей» саме по собі недостатньо, щоб гарантувати, що можливість для змін буде використана. Політичні еліти прагнуть вирішити кризу таким чином, щоб параметри реформи зменшилися, і «вікно можливостей» швидко

закривається. У цьому контексті зростає роль особи з зобов'язаннями щодо конкретного порядку денного реформ та здатністю усунути «блокування виконавчої влади». У реформі 2015 року такою особою став міністр фінансів Джордж Осборн, який особисто керував її порядком денним. Роль Осборна полягала в тому, щоб усунути «виконавчі блокування», які інші члени його уряду ставили на заваді реформи. Але Осборну не запропонували місце в Консервативному уряді Терези Мей і з липня 2016 року політичний порядок денний змінився, а «вікно можливостей» закрилося. Відомо, що британська конституція розвивалася відповідно до тези «про тріщини та клини» [24], яка полягає у тому, що зміни загалом відбуваються шляхом відносно незначних поступок по відношенню до правил, процедур або відносин, які потім забезпечують клин, що у свою чергу може бути використаний для розширення початкової поступки. Виходячи з цієї тези, ще надто рано оцінювати наслідки останніх реформ для англійського управління. Обрані мери мають потенціал діяти як «клини», проштовхуючи рішення місцевої влади через «щілини» надані угодами про деволюцію. Тимчасовий міський голова Манчестеру Тоні Ллойд уже назвав угоду про передачу повноважень Великому Манчестеру «трансформаційною». Ці аргументи не означають заперечення основного висновку нашого дослідження щодо домінування у Великобританії «моделі центральної автономії», а лише демонструють великі шанси економічних, соціальних та демократичних переваг «угод про деволюцію» змінити модель центр-периферія. Сильні місцеві влади, забезпечені достатніми ресурсами зможуть працювати з урядом у партнерстві для досягнення домовленостей, які відповідають їхнім місцевим інтересам. Тобто «модель центр-периферія» може розвиватися у напрямку «моделі переговорів зі столицею» Д. Балпіта, і подальше існування Великобританії як зразка «моделі центральної автономії» переоцінено.

У нашій роботі проаналізовано результати досліджень за останні двадцять років. **Висновки дослідження наступні:** англійське врядування характеризується сталими відносинами між центром і периферією, тому не має підстав говорити про революційні зміни у цих відносинах. Але при цьому констатовано дедалі складніший інституційний дизайн публічної влади, відсутність залучення громадськості чи підтримки громадськості, і навіть протидію реформам децентралізації з боку місцевих акторів.

Література:

1. Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A., Niedwiecki, H., Chapman, S., Osterkat, S., & Sharir-Rosenfield, S. (2016). *Measuring regional authority: A postfunctionalist theory of governance*, Vol. 1. Oxford: Oxford University Press.

2. Tang, M., & Huhe, N. (2016). The variant effect of decentralization on trust in national and local governments in Asia. *Political Studies*, 64(1), 216–234.
3. Martin, R., Pike, A., Tyler, P., & Gardiner, B. (2016). Spatially rebalancing the UK economy: Towards a new policy model? *Regional Studies*, 50(2), 342–357.
4. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2015). *Local economic leadership*. Paris: OECD.
5. Flinders, M. (2009). Charter 88, New labour and constitutional anomie. *Parliamentary Affairs*, 62(4), 645–662.
6. Bulpitt, J. (1983). *Territory and power in the United Kingdom*. Manchester: Manchester University Press.
7. Banks, J. C. (1971). *Federal Britain*. London: Harrap.
8. Garside, P., & Hebbert, M. (Eds.). (1989). *British regionalism 1900–2000*. London: Mansell.
9. Mawson, J., & Bradbury, J. (2006). *Devolution, regionalism and regional development: The UK experience – Regions and cities*. London: Taylor & Francis.
10. Hogwood, B., & Keating, M. (Eds.). (1982). *Regional government in England*. Oxford: Clarendon.
11. Ayres, S., & Stafford, I. (2009). Dealmaking in Whitehall: Competing and complementary motives behind the review of sub-national economic development and regeneration. *International Journal of Public Sector Management*, 22(7), 605–622.
12. Ward, K., Deas, I., Haughton, G., & Hincks, S. (2015). Placing greater Manchester. *Representation*, 51(4), 417–424.
13. Tomaney, J. (2016). Limits of devolution: Localism, economics and post-democracy. *Political Quarterly*, 87(4), 546–552.
14. Rees, J., & Lord, A. (2013). Making space: Putting politics back where it belongs in the construction of city regions in the north of England. *Local Economy*, 28(7–8), 679–695.
15. Richards, D., & Smith, M. (2015). Devolution in England, the British political tradition and the absence of consultation, consensus and consideration. *Representation*, 51(4), 385–401.
16. Pugalis, L., & Townsend, A. (2013). Trends in place-based economic strategies: England's fixation with 'fleet-of-foot' partnerships. *Local Economy*, 28(7–8), 696–717.
17. Waite, D., MacLennan, D., & O'Sullivan, T. (2013). Emerging city policies: Devolution, deals and disorder. *Local Economy*, 28(7–8), 770–785.
18. Pike, A., & O'Brien, P. (2015). City deals, decentralisation and the governance of local infrastructure funding and financing in the UK. *National Institute Economic Review*, 233, R14–R26.
19. Sandford, M. (2016). Signing up to devolution: The prevalence of contract over governance in English devolution policy. *Regional and Federal Studies*.
20. Bradbury, J. (2006). Territory and power revisited: Theorising territorial politics in the United Kingdom after devolution. *Political Studies*, 54(3), 559–582.
21. Convery, A. (2014). Devolution and the limits of Tory statecraft: The Conservative Party in coalition and Scotland and Wales. *Parliamentary Affairs*, 67(1), 25–44.
22. Harrison, J. (2007). From competitive regions to competitive cityregions: A new orthodoxy, but some old mistakes. *Journal of Economic Geography*, 7, 311–332.
23. Etherington, D., & Jones, M. (2016). The city-region chimera: The political economy of metagovernance failure in Britain. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 9, 371–389.
24. Wright, T. (2004). Prospects for parliamentary reform. *Parliamentary Affairs*, 57(4), 867–876.