

УДК 342.5: 352

DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i91.3250>*О. В. Стогова*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В ЛЕСОТО: ПРОБЛЕМИ Й ПЕРСПЕКТИВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Вступ. Проблема децентралізації публічної влади в Україні залишається актуальною протягом останньої чверті століття. Незважаючи на певні успіхи у реформуванні територіальної організації влади та місцевого самоврядування в Україні, продовжуються дослідження правових основ децентралізації, різних її моделей, що позитивно зарекомендували себе в інших країнах світу. Але традиційно українські науковці звертаються до доробку європейських науковців та вивчають європейську практику децентралізації. З цього погляду неабияку актуальність мають наукові розвідки африканських вчених, які протягом останнього періоду також активно вивчають зазначену проблематику з метою проведення ефективної реформи децентралізації у постколоніальних країнах.

Постановка завдання. Уряд Лесото 2013 року у співпраці з партнерами з розвитку: Європейським Союзом, Програмою розвитку ООН та Фондом розвитку капіталу ООН провели оцінку стану децентралізації в країні. Результатом стало чітке розуміння, що неефективність управління на місцевому рівні в Лесото викликана слабкою децентралізацією влади. Дослідження визначило, що моделлю децентралізації, яка реалізовується в країні, є "деконцентрація" – модель, яка надає центральному уряду перевагу в управлінських відносинах [1]. Було рекомендовано здійснити делегування та передачу повноважень на місця, для чого 2014 року запроваджено нову стратегію децентралізації. Така реформа потребувала законодавчої бази і уряд розробив законопроект, який мав на меті змінити структуру місцевого врядування. 2016 року законопроект поданий до парламенту, але міністерство місцевого самоврядування та неурядові організації все ще аналізують законопроект для визначення його відповідності національній стратегії децентралізації. Метою нашого дослідження є аналіз правових основ децентралізації в Лесото та розроблення рекомендацій щодо їх вдосконалення.

Вклад основного матеріалу. Децентралізація була предметом інтенсивних наукових досліджень в Африці та за її межами [2, 3], оскільки в 1980-ті та 1990-ті роки багато держав розробили проекти децентралізації [4, с. 6]. Майже кожна країна Африки так чи інакше реалізує принцип децентралізації у реформах публічної влади. Реформи децентралізації відрізняються за змістом, але мають одну спільну рису – сильно централізовану державу, яка є наслідком колоніалізму [5]. Коли країни стали незалежними, централізація влади залишилася спадщиною колоніалізму, з якою доводилося боротися країнам Африки. У тих випадках, коли існувало щось схоже на децентралізацію, центральний уряд деконцентрував частину повноважень на регіональний або місцевий рівень, але зі збереженням підзвітності. Навіть за умови створення місцевих органів влади, було збережено управлін-

ців на місцях, які або контролюють новостворену місцеву владу, або координують деконцентровані відділи центрального уряду, що зберігалися поряд з місцевою владою. Деякі вчені характеризують таку систему як «подвійну модель» децентралізації [6], за якої місцеві органи влади використовувались насамперед як інструменти адміністративного управління. Лише нещодавно країни Африки закріпили децентралізацію у своїх конституціях чітким визнанням та захистом місцевого самоврядування (Ефіопія, Гана, Малі, Намібія, Нігерія, Сенегал, Південна Африка та Уганда) [4]. Наявна тенденція по всій Африці поглиблювати децентралізацію як частину ширшої реформи публічної влади. Суть цієї тенденції не тільки надати більше повноважень місцевим органам та населенню, а й захистити їх від втручання центральних урядів. Основним мотивом децентралізації в Африці є те, що вона посилює демократичність управління та ефективність надання послуг. Найбільш ефективним засобом для надання послуг та забезпечення реальної участі громадян у державних процесах є реалізація децентралізації, цієї тези твердо дотримуються Світовий банк та Міжнародний Валютний фонд, тому, іноді африканські країни зазнавали тиску щодо запровадження децентралізації та отримували підтримку в більш широких реформах управління [5].

Розглянемо конституційну основу децентралізації у Лесото. Коли в 1993 році Лесото повернувся до електоральної демократії, була прийнята нова конституція, яка визначила унітарність держави [9]. Влада традиційно розподілена на виконавчу, судову і законодавчу гілки, але конституція не ділила її між рівнями управління. Конституція делегує повноваження децентралізації центральному уряду, незважаючи на усталений погляд у науці про те, що децентралізація є більш успішною за умови закріплення цього принципу у конституції. На думку К. Фомбада [7], конституціоналізація децентралізації має три основні переваги: 1) принципи децентралізації закріплюються в механізм держави і його неможливо змінити за бажанням владних структур; 2) визначення рівнів управління і розподіл повноважень між ними створює відповідальність за їхнє виконання та захищає субнаціональні рівні влади від втручання; 3) реалізація децентралізації стає обов'язковою, а не залишається на розсуд центральної влади. Таким чином, реформа децентралізації в Лесото має розпочатися на конституційному рівні.

Закон про місцеве самоврядування 1997 року використовує термін "місцеве самоврядування" у назві [10], але цей термін не вживається конституцією. Натомість у конституції застосовується поняття „місцева влада” [9]. Обидва терміни – місцеве самоврядування та місцева влада – іноді в літературі трактуються як взаємозамінні, але вони можуть передбачати різні речі. Органи місцевого самоврядування визначаються за певними ознаками: правосуб'єктність, визначені повноваження виконувати певні функції, значна бюджетна та кадрова автономія, обмежений центральний контроль, участь громадян. Органи місцевого самоврядування відрізняються за цими ознаками від усіх інших форм місцевих установ. Органи місцевої влади, навпаки, мають різні форми: їм можуть бути притаманні деякі характеристики місцевого самоврядування, але відсутня достатня політична, бюджетна чи адміністративна автономія. Такого типу місцевої влади, зазвичай, дотримуються унітарні держави, такі як Лесото. Однак, як і Закон про місцеве

самоврядування 1997 року, законопроект 2016 року використовує ці два терміни як взаємозамінні. Закон 1997 р. створив трирівневу місцеву структуру: громади, районні ради та міські / муніципальні ради. Спочатку існувало 128 громадських рад, 10 районних рад та одна муніципальна рада, але кількість рад громад була зменшена до 64 [10]. Скорочення відбулося через брак ресурсів, але призвело до того, що ради критикують за недостатнє представництво місцевих інтересів. Цікаво, що хоча структуру місцевого врядування часів військової хунти критикували за відсутність виборів, адже для відбору представників застосовувався «піцо» (традиційне зібрання всіх дорослих для прийняття рішень консенсусним шляхом), головною її перевагою перед нинішньою структурою було те, що вона була справді місцевою. Рада розвитку села, що існувала під час військового управління, на відміну від її сучасного аналогу Ради громади, була меншою за розміром і ближчою до населення. Таким чином, М. Капа [8, с. 9] стверджує, що місцеве врядування Лесото в умовах військового режиму було кращою моделлю ніж існуюча. Сучасна рада, навпаки, занадто велика для прямого вирішення місцевих проблем.

Перші органи місцевого самоврядування були сформовані 2005 року відповідно до Закону про місцеве самоврядування 1997 року. На відміну від деконцентрованих центральних урядових установ, наявних у районах, обрані місцеві органи влади не обов'язково несуть відповідальність перед центральними органами управління, тобто існує певна політична децентралізація. Однак місцева влада не має жодних значущих виконавчих чи законодавчих повноважень, а також їхні голови не мають політичних повноважень, натомість вони підпорядковані міністерству місцевого самоврядування. Ступінь політичної децентралізації країни можна виміряти двома основними показниками. Перший, наскільки органи місцевого самоврядування здатні приймати рішення та формувати власну політику у своїх сферах компетенції. Відповідно до Закону 1997 року [10], місцева влада в Лесото не має повноважень визначати політику, адже закон надає їм повноваження (відповідно до розділу 44) встановлювати певні правила, але за умови схвалення міністра місцевого самоврядування. Другим ключовим показником політичної децентралізації є рівень, на якому влада передається від центрального уряду. У Лесото повноваження радам передаються за статутом (нижчий рівень), а не за конституцією (вищий рівень). Крім того, міністр місцевого самоврядування має надмірні повноваження згідно із Законом, включаючи повноваження розпускати місцеві ради (Розділ 25). Наступним критерієм політичної та адміністративної децентралізації є ступінь незалежності місцевої влади щодо набору кадрів. Вищі посадові особи рад, секретарі рад, і вони не наймаються і не контролюються місцевими органами влади. Натомість їх наймає і контролює центральний уряд в особі централізованої комісії з питань місцевого самоврядування. Комісія є структурою, яка створена для управління адміністративною складовою частиною децентралізації, керує підбором кадрів і їх підготовкою, така модель адміністративної децентралізації є найслабшою і фактично є продовженням деконцентрації. Кілька міністерств центрального уряду (освіта, фінанси, сільське господарство) також зберігають свою присутність на місцевому рівні, що не узгоджується з концепцією місцевого самоврядування. Існування органів центральної влади на місцевому рівні є загальним

явищем для колишніх британських колонії в Африці. У Лесото уряд спонукав центральні департаменти зберігати присутність у районах, крім того, місцеві ради очолюють виборні голови, але керівники їх виконавчих органів – секретарі, не несуть перед ними відповідальності.

Загально визнано, що фіскальна децентралізація є основою децентралізації, її можна визначити як передачу доходів і видатків на субнаціональні рівні управління. У Лесото фіскальна децентралізація є найслабшою ланкою децентралізації. Тоді як Закон 1997 року надає місцевій владі повноваження збирати місцеві податки (розділи 47 та 56), право визначати перелік цих податків належить міністру (розділ 57) [10]. Але вже більше ніж за 20 років такий перелік не затверджений, тому місцеві органи влади не збирають ніяких податків.

Нова стратегія децентралізації 2014 року проголосила, що її метою є демократичне врядування на базовому рівні та сприяння рівномірному місцевому розвитку шляхом посилення участі громадян та зміцнення місцевого самоврядування. Стратегія полягає в реалізації таких цілей: запровадити передачу повноважень на нижчий рівень; створити органи місцевого самоврядування, що мають автономію та виконавчу владу; запровадити фіскальну децентралізацію та розумне управління державними фінансами; розробити правові основи для реалізації місцевої автономії та розвитку міжмуніципальних відносин; запровадити стратегію управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування; забезпечити правову базу для передачі повноважень центральних органів влади місцевим. Такі зміни можна забезпечити лише за умови запровадження певних правових норм. Через цю призму потрібно оцінювати законопроект про місцеве самоврядування 2016 року.

У стратегії 2014 року чітко зазначено, що передбачена модель децентралізації – це „передача влади”, а саме: передача функцій, відповідальності та ресурсів від центрального уряду на нижчі рівні. Передача відбувається в рамках офіційної політичної структури і інституціоналізується конституційними засобами. За цієї форми децентралізації урядування підзвітне місцевому населенню через систему виборів. Стратегія передбачає, що голова місцевої влади потребує виконавчих повноважень, має нести відповідальність перед місцевою радою, яка повноважна видавати підзаконні акти. Таким чином, місцеве самоврядування розглядається як справжнє урядування з повноваженнями, розділеними на виконавчі (очолює мер) та законодавчі (очолює голова або спікер). Хоча стратегія передбачає, що політичним керівником місцевої влади повинен бути мер, вплив центрального уряду все ще зберігається, оскільки він контролюється міністром місцевого самоврядування. Ці наглядні відносини підривають політичну децентралізацію. Слабкістю законопроекту є відсутність характеристик типів рад та делегування їх визначення і створення міністру місцевого самоврядування, що порушує норму статті 106 конституції, за якою «парламент повинен надати можливості міським та сільським громадам визначати свої справи і розвиватися» (розділ 106 (1)) [9]. Законопроект, безумовно, є покращенням існуючої ситуації, адже передбачає створення місцевих органів влади з окремими виконавчими та законодавчими функціями. Виконавчі повноваження будуть покладені на виконавчий комітет (пункт 38), очолюваний

мером, який обирається радою. Натепер раду очолюють секретарі, які не контролюються і не призначаються радою. Крім того, на законодавчому рівні законопроект прагне створити «місцеві асамблеї». Ці асамблеї мають відповідати за прийняття підзаконних актів та нагляд за роботою виконавчого комітету.

Адміністративна децентралізація визначається ступенем, на який центральний уряд готовий передати державні повноваження місцевим структурам, здебільшого це стосується повноважень щодо людських ресурсів. Існують два основних показники ступеня адміністративної децентралізації: 1) чи повноваження обраних депутатів є вищими, ніж виконавчих органів; 2) відповідальність адміністративного персоналу перед місцевими чи центральними органами влади. Законопроект передбачає створення кількох вищих виконавчих місцевих органів влади, включаючи муніципального менеджера, міського керівника, районного виконавчого секретаря та клерка – але ці органи не контролюються ні радою, ні мером. Пункт 47 передбачає, що ці посадовці наймаються і звільняються міністром за погодженням з прем'єр-міністром. Це серйозно підриває керівну позицію мера і є найслабшою частиною законопроекту. Наслідком є те, що ради отримують політичні та виконавчі функції, але не отримують контролю над власним персоналом.

Фіскальна децентралізація полягає у передачі джерел доходів на нижчі рівні управління. Децентралізація неможлива, якщо субнаціональним структурам не вистачає самостійності в управлінні власними фінансовими ресурсами. За нинішнього рівня децентралізації у Лесото, саме фінансова децентралізація є найслабшою ланкою. Місцева влада не збирає місцевих податків, а трансферти від національного уряду малі та випадкові. Законопроект 2016 року не змінює моделі фіскальної децентралізації, а продовжує створену згідно із чинним Законом 1997 року (розділ 47). Міністерство місцевого самоврядування виявляється фактичним опікуном місцевої влади, на жаль, новий законопроект продовжує цю практику, адже не запроваджує жодної статутної моделі передачі фінансів на нижчі рівні. Натомість міністру залишаються широкі повноваження щодо визначення трансфертів на користь місцевої влади, натомість потрібна чітко визначена законом формула, за якою вони мають здійснюватися.

Вдосконалення запропонованої законопроектом моделі децентралізації потребує більшої деталізації повноважень на всіх рівнях. Наприклад, передбачено, що усі місцеві органи влади мають компетенцію щодо освіти, але не зрозуміло, чи включена сюди вища освіта. Відсутність деталей також стосується інших функціональних областей, таких як землеустрій. Однак суттєва відмінність полягає в тому, що законопроект повністю знімає відповідальність за розподіл повноважень з парламенту, а передає його міністру, що прямо порушує конституцію (Розділ 106 (1)). Крім того, розширення прав і можливостей центральної виконавчої влади парламентом підриває сутність децентралізації. Стратегія децентралізації передбачає «передачу влади» – і, оскільки місцеве самоуправління слабо конституціоналізоване, то парламентські акти є необхідними для передачі повноважень місцевій владі. Навпаки, дозволяючи міністру визначати повноваження різних рівнів влади, фактично надається перевага іншій моделі децентралізації (деконцентрації).

Висновки. Розробка нового законопроекту про місцеве самоврядування в Лесото відбулася після кількох десятиліть обговорення децентралізації в країні. Уряд визнав, що нинішня модель децентралізації базується на деконцентрації і є неефективною, тому метою проголошено перехід до іншої моделі, а саме – передачі влади та розширення місцевої автономії. На законопроект 2016 року поклалися значні реформаторські очікування щодо переходу до нової моделі децентралізації, заснованої на посиленні автономії місцевих органів влади. Законопроект запроваджує автономію для місцевих органів влади та відокремлює виконавчу і законодавчу функції місцевих органів влади. Однак кілька аспектів законопроекту закріплюють слабкий тип передачі влади: 1) міністру надаються повноваження формувати місцеві ради та визначати їхні функції, що відповідно до конституції є прерогативою парламенту; 2) адміністративна децентралізація послаблюється тим фактом, що керівний адміністративний персонал у радах призначається міністром місцевого самоврядування, а не місцевою владою; 3) деконцентрація закріплюється, адже повноваження визначати перелік функцій місцевих органів влади передаються міністру; 4) фіскальна децентралізація залишається слабкою. Законопроект зберігає залежність місцевої влади від центральної, фінансові трансферти повинні регулюватися чіткою формулою, щоб уникнути цієї залежності.

За результатами проведеного аналізу можна зробити такі рекомендації. Щодо конституційності законопроекту: існує реальна потреба переглянути статтю 106 конституції, щоб посилити децентралізацію на конституційному рівні. Основним пріоритетом має бути встановлення чітких норм, що визначають органи місцевого самоврядування та їхні повноваження, з метою позбавити цієї прерогативи міністра місцевого самоврядування. Адміністративна децентралізація: міністр має бути позбавлений повноважень щодо підбору та контролю над вищими посадовими особами місцевих органів влади. Фіскальна децентралізація: законопроект повинен бути переглянутий для посилення фіскальної децентралізації, а саме необхідна конкретна формула розподілу фінансових трансфертів від центрального уряду до місцевого. Функціональне призначення: децентралізація працює найкраще, коли функції субнаціональних структур закріплені в законі, а не розподіляються центральним урядом. Законопроект слід переглянути, щоб включити переліки функцій для різних категорій місцевих органів влади, і бажано прописати їх чіткіше, ніж у Законі про місцеве самоврядування 1997.

Література

1. Стогова О.В. Проблеми асиметрії у сучасних федеративних системах. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна «Питання політології»*. 2007. № 785. С. 105–110.
2. Ahwoi K. Challenges facing local governments in Africa in the 21st Century: An executive summary. *Local Government Perspectives*. 2000. № 7 (3). P. 1–7.
3. Is decentralization good for development: Perspectives from academics and policy makers / eds. J.P. Faguet, C. P. schl. Oxford : Oxford University Press, 2015. 25 p.
4. Ribot C. African decentralization: local actors, powers and accountability. Geneva : UNRISD, 2002. 89 p.
5. Smoke P. Understanding decentralization in Asia: An overview of key issues and challenges. *Regional development dialogue*. 1999. No. 20 (2). P. 1–17.

6. Local government in the third world: The experience of decentralization in tropical Africa / ed. P. Mawhood. Johannesburg : Africa Institute of South Africa, 1993.
7. Fombad C.M. Constitutional entrenchment of decentralization in Africa: An overview of trends and tendencies. *Journal of African Law*. 2018. No. 62 (2). P. 175–199.
8. Кара М.А. Lesotho's local government system: A critical note on the structure and its implications for popular participation and service delivery. 2009. 21 p.
9. Government of Lesotho. The Constitution of Lesotho. Maseru : Government Printer, 1993. 103 p.
10. Government of Lesotho. *Local Government Act*. 1997. No. 6 of 1997. Maseru : Government Printer. 35 p.

Анотація

Стогова О. В. Децентралізація в Лесото: проблеми й перспективи правового регулювання. – Стаття.

Уряд Лесото 2013 року у співпраці з партнерами з розвитку провели оцінку стану децентралізації в країні. За результатами було зроблено висновок про низький рівень децентралізації влади й необхідність розроблення правової бази для децентралізації. У 2016 році підготовлено проєкт закону про місцеве самоврядування, яким передбачалося реформувати модель децентралізації, запроваджену Законом про місцеве самоврядування 1997 року, й подолати колоніальну спадщину в розподілі повноважень публічної влади. Нова стратегія децентралізації влади була запроваджена урядом у 2014 році. Отже, новий закон про місцеве самоврядування має сприяти реалізації політичного рішення щодо децентралізації публічної влади на місцях. Цей документ має створювати організаційно-правові основи для децентралізації влади й запровадження автономії для місцевих органів влади. На переконання дослідників, запропоновані підстави недостатні й потребують додаткових зусиль задля досягнення успіху в реформуванні моделі децентралізації публічної влади. Законопроект запроваджує автономію для місцевих органів влади й відокремлює виконавчу й законодавчу функції місцевих органів влади. Однак кілька аспектів законопроекту закріплюють слабкий тип передачі влади:

- 1) законопроект порушує конституцію, надаючи повноваження міністру формувати місцеві ради й визначати їхні функції, що відповідно до конституції є прерогативою парламенту;
- 2) адміністративна децентралізація, запропонована законопроектом, послаблюється тим фактом, що керівний адміністративний персонал у радах призначається міністром місцевого самоврядування, а не місцевою владою;
- 3) деконцентрація закріплюється, адже чинне законодавство встановлює перелік функцій місцевих органів влади; але вони скасовуються новим законопроектом, а повноваження визначати цей перелік передаються міністру;
- 4) фінансова децентралізація відповідно до законопроекту залишається слабкою.

Законопроект зберігає залежність місцевої влади від центральної, фінансові трансферти повинні регулюватися чіткою формулою, щоб уникнути цієї залежності.

Ключові слова: децентралізація, деконцентрація, децентралізація публічної влади, місцеве самоврядування, передача повноважень місцевій владі, Лесото.

Summary

Stogova O. V. Decentralization in Lesotho: problems and prospects of legal regulation. – Article.

In 2013, the Government of Lesotho, in cooperation with development partners, conducted an assessment of the state of decentralization in the country. The results concluded that there was a low level of decentralization of power and the need to develop a legal framework for decentralization. In 2016, a draft law on local self-government was prepared, which provided for reforming the decentralization model introduced by the Law on Local Self-Government of 1997 and overcoming the colonial legacy in the distribution of public authority. A new strategy to decentralize power was introduced by the government in 2014. Thus, the new law on local self-government should facilitate the implementation of the political decision to decentralize public power on the ground. This document should create an organizational and legal basis for decentralization of power and the introduction of autonomy for local authorities. According to researchers, the proposed grounds are insufficient and require additional efforts to succeed in reforming the model of decentralization of public power. The draft law introduces autonomy for local authorities and separates the executive and legislative functions of local authorities. However, several aspects of the bill enshrine a weak type of transfer of power:

1) the bill violates the constitution, giving the minister the power to form local councils and determine their functions, which according to the constitution is the prerogative of parliament;

2) the administrative decentralization proposed by the bill is weakened by the fact that senior administrative staff in councils are appointed by the Minister of Local Self-Government and not by local authorities;

3) deconcentration is fixed, because the current legislation establishes a list of functions of local authorities; but they are repealed by a new bill, and the power to determine this list is transferred to the Minister;

4) fiscal decentralization in accordance with the bill remains weak.

The bill maintains the dependence of local authorities on the central government, financial transfers should be regulated by a clear formula to avoid this dependence.

Key words: decentralization, deconcentration, decentralization of public power, local self-government, transfer of powers to local authorities, Lesotho.