

УДК 321:35.3(437)

## **ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ПОСТАВТОРИТАРНОГО ГОСУДАРСТВА В ЧЕХИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ЭМПИРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ**

**Гайданка Е.И.**

Автор рассматривает процессы децентрализации как институциональные составляющие успешного демократического транзита в постсоциалистической Чехии. Определена специфика модели децентрализации публичного управления Чехии и раскрыты особенности организации управления на высшем уровне самоуправления – краевом представительстве. На основе эмпирической методики проанализирована динамика трансформации управленческой системы и современное состояние децентрализованного управления в Чешской Республике. Определены общие успехи децентрализации власти в Чехии.

**Ключевые слова:** Чехия, децентрализация, регионализация, краевое управление, демократический транзит, эмпирические индексы, индекс управления, Bertelsmann Found.

## **DECENTRALIZATION IN THE POST-AUTHORITARIAN CZECH REPUBLIC: THEORETICAL AND EMPIRICAL ASPECTS**

**Haydanka Y.I.**

The author discusses processes of decentralization as institutional components of a successful democratic transit in the post-socialist Czech Republic. The article explores the specific public administration decentralization model as well as the peculiarities of administration at the highest level, i.e. the Regional Assembly. On the basis of the empiric technique the article analyses dynamics of administration system transformation along with the modern state of the decentralized administration in the Czech Republic. The author defines overall results of decentralization management in the Czech Republic.

**Keywords:** the Czech Republic, decentralization, regionalization, regional administration, democratic transit, empiric indices, Bertelsmann Fund.

Последние десятилетия прошлого века знаменовали крупнейший мировой эксперимент с переходами к демократии, фактически начав «третью волну» мировых процессов демократизации [3]. Распад Советского Союза, а затем и крах авторитарных режимов в социалистическом лагере заложили институциональные основы к формированию переходных политических режимов, каждый из которых со временем продемонстрировал нисходящую или восходящую траекторию демократического развития. Более 20 лет трансформаций привнесли к часто диаметрально-противоположенным результатам в демократическом развитии постсоветских или постсоциалистических стран. Условно инсталлированные политико-экономические модели в ходе трансформационных процессов можно разделить на 3 группы:

1. Консолидированные демократии (или политические режимы, приближенные к консолидированной демократии) – страны Центральной Европы.

2. Гибридные (переходные политические режимы, приближенные к демократии) – Украина, Грузия, Молдова.

3. Традиционно авторитарные режимы («реинкарнированный авторитаризм») – Беларусь, бывшие Советские республики Средней Азии.

Практика государственного строительства в ходе посткоммунистической трансформации показала, что наибольших успехов в демократизации достигли страны, в которых успешно прошли процессы децентрализации государственного аппарата, и проводились реформы самоуправления на местах. С другой стороны, концентрация властных полномочий центром способствовала монополизации государственного ресурса в руках одного руководителя или одной политической силы. В свою очередь, такая моноцефальная модель опиралась на разветвленную вертикаль исполнительной власти, которая обеспечивается авторитарным стилем высшего руководства и нивелированием принципов местной демократии.

С другой стороны, углубление демократической модернизации бывшего коммунистического государственного аппарата, заставляло политическую элиту отдавать значительную часть властных полномочий к региональному уровню. Делегирование управленческих полномочий из центра в регионы сопровождалось системными реформами, конечной целью которых должно было стать развитие децентрализованной модели управления. Самоуправление и автономность местных территориальных общин закрепили институты местной демократии, при этом, не препятствуя общим национальным интересам государства.

По нашему мнению, современная Чехия является примером успешного демократического транзита, опираясь на эффективную модель децентрализации. В Чехии фактически с начала демократических преобразований середины 1990-х гг. были определены ряд стратегий по деконцентрации государственного аппарата с целью предотвращения возвращения к авторитарной коммунистической модели управления. Причем, реформы по децентрализации и регионализации осуществлялись системно сразу в политической, экономической и общественной сфере.

Следует констатировать, что распад Чехословацкой Федерации в конце 1992 г. существенно ускорил демократические преобразования в стране. Скорее даже общий высокий темп прощания с коммунистическим прошлым в течение 1990-1992 гг. заложил удачную институциональную почву для демократической трансформации. Постепенно финансово укрепляя государство, властная верхушка Чехии начала реализовать системные реформы, направленные на финансовую автономию регионов, тем самым существенно увеличивая их самоуправление. В общем, местная демократия развивалась в Чехии под эгидой децентрализации центральной власти и общей стратегии регионализации страны.

Еще одним фактором, способствовавшим успешной децентрализации власти в Чехии стало углубление евроинтеграционных процессов и практическая подготовка страны к вступлению в Европейский Союз.

Неизменной составляющей приближения постсоциалистической страны к европейским демократическим структурам должна была стать эффективная система местного самоуправления. Другой момент заключался в том, что центральная элита фактически соглашалась на делегирование ряда управленческих полномочий из центра в регионы.

В этом контексте показательно, что наиболее системные реформы в сегменте местного самоуправления были проведены в конце 1990-х – начале 2000-х гг. [2, р. 57-58] Содержание провозглашенной в Чешской Республике децентрализации заключалось в реальном делегировании полномочий с управленческого центра к местным самоуправляющимся общинам. Существенно укрепилась финансовая автономия регионов, их самоуправляемый статус, закрепились принципы субсидиарности по всей управленческой вертикали в стране. Как результат, в стране установилась несколько уровневая административная управленческая система на местах, в которой самыми высокими субъектами управления являются администрации краев. В краях полнота власти принадлежит Краевым Представительствам (*Zastupitelstvo Kraje*), состав которых избирается на местных выборах каждые 4 года. Каждый край возглавляет избранный местными депутатами Гетман (*Hejtman*). По состоянию на 2017 г. Чешская Республика состоит с 14 самоуправляющихся краев, включая наделенную соответствующим административным статусом края столицу город Прагу. Последние выборы в Представительства Краев состоялись в Чехии в октябре 2016 г. [5].

После вступления в ЕС в 2004 г. для Чехии стало традиционным согласование политики децентрализации и регионального развития с общими социально-экономическими программами европейских структур. Такой подход, в частности, позволяет увеличивать уровень обеспечения финансовой автономией регионов Чехии за счет перераспределения госбюджетных средств и увеличения инвестиционных фондов. На высшем региональном уровне (уровень краевого управления) функционируют полностью самоуправляющиеся административные центры, осуществляющие управление

всеми сегментами общественной жизни региона. Важно то, что общий уровень политизированности на уровне краевого представительства следует считать достаточно низким, а непосредственно руководящий Совет Края (Rada Kraje), в состав которой входят избранные представители правящего большинства Представительства, принимает основные управленческие решения. С другой стороны, значительное влияние политико-партийной конъюнктуры на краевом уровне сохраняется через действующую пропорциональную избирательную модель на местном уровне.

С целью поддержания высокого уровня децентрализации в стране в современных условиях актуализируются проблемные вопросы во взаимодействии правительственных структур и местного самоуправления. В Чехии государственный аппарат продолжает способствовать углублению процессов регионализации на основе институционального обеспечения социально-экономической автономии местных территориальных общин. Важным аспектом остается деbüroкратизация системы местного управления с целью эффективного и своевременного предоставления необходимых услуг местному населению. В общем, в современной Чехии государственная программа децентрализации стратегически обеспечивается на правительственном уровне, специализированно – Министерством регионального развития (Ministerstvo pro místní rozvoj) в рамках правительственной Стратегии регионального развития (утверждена на период 2014-2020 гг.) [4].

Общий успех или неудачу реформирования публичного управления в сфере децентрализации власти в Чешской Республике следует фиксировать с помощью эмпирических разработок. Среди ряда эмпирических методик, позволяющих измерить уровень демократизма управленческих систем, в том числе эффективность процессов децентрализации, по нашему мнению, оптимальной является эмпирическое индексирование, разработанное исследовательским Фондом Бертельсманна [1]. Во-первых, эмпирические индексы предоставляют информацию за несколько лет (2-3 года), фактически

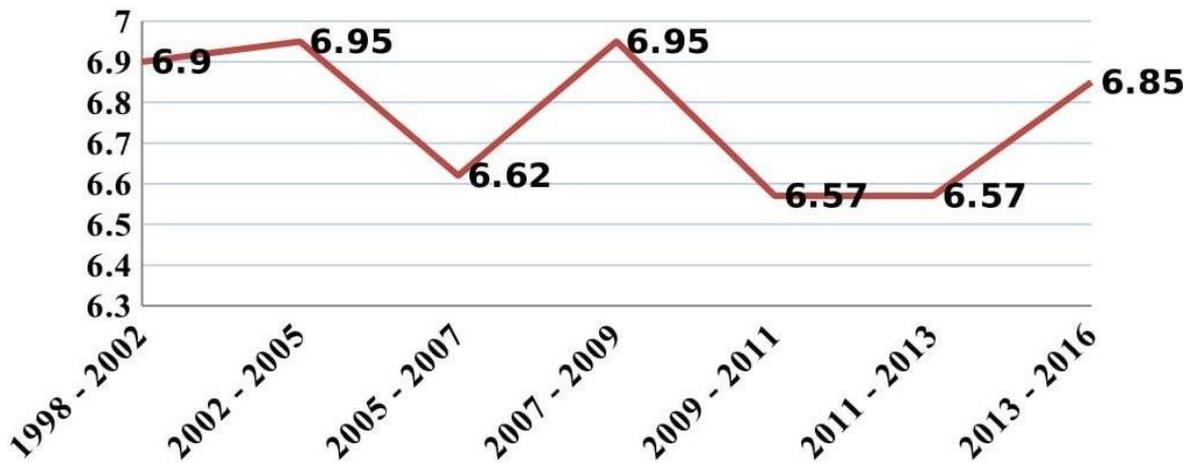
определяя траекторию трансформации конкретного управленческого института. Во-вторых, предмет эмпирического анализа сконцентрирован вокруг определения сложности управленческих систем и уровня эффективности управленческих методов. С этих позиций использование эмпирических данных индексов Бертельсмана по исследованию процессов децентрализации в Чешской Республике следует считать целесообразным.

Центральным показателем по определению уровня демократичности управленческих систем является Индекс Управления. Индекс рассчитывается на основе средних показателей 6 основных индикаторов:

1. Уровень сложности.
2. Эффективность управления.
3. Потенциал управления.
4. Эффективность использования ресурсов.
5. Возможность использования консенсуса.
6. Международное сотрудничество.

Численные показатели индикаторов размещаются на 10-балльной шкале, где больший показатель означает более демократическую форму государственного управления. Индикатор «уровень сложности» определяет высокий уровень демократичности управления через низкие показатели – чем меньше показатель сложности, тем более открытая система государственного управления. Схематично уровень демократизма и децентрализации системы публичного управления в Чешской Республике в трансформационный период изображен на графике:

*Трансформация управленческой системы Чешской Республики  
по данным Индекса Управления (1998-2016) [2, р. 59]*



Некоторые выводы относительно данных Индекса Управления Чешской Республики:

1. В течение всего периода трансформации общий эмпирический показатель классифицирует Чехию как страну с успешным правлением, но незначительными проблемами (численная плоскость 6,99-5,60). Следует отметить, что по своим показателям Чехия приближается к группе стран с наиболее эффективной управленческой моделью (10-7), чем к странам с проблемной и забюрократизированной управленческой системой (5,59-4,30).

2. Согласно данным последнего мониторинга в период 2013-2016 гг. для Чехии характерен прогресс в децентрализации и увеличении эффективности управленческой системы (+0,28). Страна пока остается на грани успешных транзитивных стран и стабильных демократий (по критерию эффективности системы управления), существенно приблизившись к показателю 7,0. В мировом рейтинге Чехия занимает 12 место из 129 исследуемых стран.

3. Показательно, что среди всех исследуемых стран в Чехии зафиксирован лучший мировой показатель уровня сложности управления (1,1). Кроме этого, высоки индикаторы «международное сотрудничество» (9,7) и «возможность использования консенсуса» (9,2); хотя заметен регресс индикаторов «потенциал управления» (7,7) и «эффективность использования ресурсов» (7,7).

Таким образом, в период демократической трансформации в Чешской Республике установилась эффективная система управления, функционирующая на принципах децентрализации и регионализации. По степени децентрализации публичного управления Чехия остается среди лидеров на постсоциалистическом пространстве. Основными факторами общего успеха децентрализации страны стали, во-первых, общегосударственная стратегия развития местного самоуправления как составляющей успешного демократического перехода и, во-вторых, реформирование и интеграция чешской управленческой системы в европейское пространство как обязательное требование вступления в Европейский Союз. На современном этапе в Чешской Республике функционирует разветвленная и децентрализованная управленческая вертикаль, основанная на широкой автономии и самоуправлении территориальных муниципалитетов.

#### **Список литературы:**

1. Bertelsmann Transformation Index (BTI) – Management Index [Электронный ресурс] // BTI Blog [сайт]. 2017. URL: <https://goo.gl/P7DQzi> (дата обращения: 10.09.2017).
2. Haydanka Y.I. Central Executive Bodies in the Czech Republic during the Decentralization and Regionalisation Processes // *Грані*. 2016. № 138 (10). С. 55-59.
3. Huntington S. After Twenty Years: The Future of the Third Wave // *Journal of Democracy*. 1997. Vol. 8 (October). No 4. P. 3-12.
4. Strategie regionálního rozvoje ČR 2014-2020 [Электронный ресурс] // Ministerstvo pro místní rozvoj [сайт]. 2013. URL: <https://goo.gl/F6qLZn> (дата обращения: 10.09.2017).
5. Volby do zastupitelstev krajů konané dne 7.10.–8.10.2016 [Электронный ресурс] // Volby.cz – Český statistický úřad. [сайт]. 2016. URL: <https://goo.gl/LNA8ZK> (дата обращения: 10.09.2017).

**Сведения об авторе:**

Гайданка Евгений Иванович – кандидат политических наук, доцент кафедры политологии и государственного управления Ужгородского национального университета (Украина, Ужгород).

**Data about the author:**

Haydanka Yevheniy Ivanovich – Candidate of Political Sciences, Associate Professor of Political Science and State Administration Department, Uzhhorod National University (Ukraine, Uzhhorod).

**E-mail:** haydankayew@ukr.net.