

УДК 336.1:352

Управління процесами децентралізації: зарубіжний досвід та стратегічні завдання для України

Касич А.О.

доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри менеджменту
Київського національного університету технологій та дизайну

Петрушко А.С.

студентка кафедри менеджменту
Київського національного університету технологій та дизайну

Статтю присвячено питанням реформи з децентралізації влади в Україні. Проаналізовано ризики, перспективи та проблеми реформи. Досліджено та узагальнено світовий досвід проведення реформи з децентралізації.

Ключові слова: децентралізація, реформа, світовий досвід, місцеве самоуправління, місцева влада, територіальні громади, децентралізоване управління, світовий досвід із децентралізації.

Касич А.О., Петрушко А.С. УПРАВЛЕНИЕ ПРОЦЕССАМИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЗАДАЧИ ДЛЯ УКРАИНЫ

Статья посвящена вопросам реформы по децентрализации власти в Украине. Проанализированы риски, перспективы и проблемы реформы. Исследован и обобщен мировой опыт проведения реформы по децентрализации.

Ключевые слова: децентрализация, реформа, мировой опыт, местное самоуправление, местные власти, территориальные общины, децентрализованное управление, мировой опыт по децентрализации.

Kasych A.O., Petrushko A.S. MANAGING DECENTRALIZATION PROCESSES: FOREIGN EXPERIENCE AND STRATEGIC TASKS FOR UKRAINE

The article is devoted to the issues of reform on the decentralization of power in Ukraine. The risks, perspectives and problems of the reform are analyzed.

Keywords: decentralization, reform, world experience, local government, local authorities, territorial communities, decentralized management, world experience in decentralization.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Старт процесам децентралізації в Україні було покладено в 2014 р. із затвердженням Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. У 2015 р. Верховна Рада ухвалила Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Реформа передбачає перерозподіл повноважень та функцій між центральним керівництвом та регіональними органами влади. Але далеко не всі питання є чітко регламентованими, а тому проблема дослідження процесів децентралізації є актуальною та потребує дослідження.

Труднощі децентралізації влади в Україні зумовлені тим, що вона включає в себе реформу не тільки місцевого самоврядування, а й адміністративно-територіального устрою, а це вимагає зміни й державної регіональної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання управління процесами децен-

тралізації більш детально досліджено у працях, перш за все, зарубіжних авторів, оскільки реформи у різних країнах мають тривалу історію. Важливими є праці Р. Масгрейва [1], У. Оутса [2], Ч. Тібу [3] та ін. Так, Р. Масгрейв [1] наголосив, що основні економічні функції уряду повинні бути спрямовані на забезпечення макроекономічної стабільності, ефективності державних фінансів, гарантованого рівного розподілу доходів. Висновки У. Оутса [2] щодо доцільності децентралізації базуються на обґрунтуванні наслідків асиметричної інформації: центральна влада не може мати вичерпну інформацію щодо впадощань жителів у тих чи інших регіонах відносно бюджетних послуг, а також про рівень витрат їх надання. Це вимагає забезпечити децентралізацію бюджетних витрат на певні послуги. Вчений доводить, що коли окремі суспільні блага надаються в децентралізованому порядку, відбувається зростання ефективності їх надання, а отже, потенційні

вигоди від децентралізації може бути вельми великими.

Ч. Тібу [3] сформулював гіпотезу, яка пояснює, що в умовах великої кількості територіальних одиниць та вільного переміщення населення бюджетна децентралізація буде створювати умови для досягнення порівняно вищої ефективності надання суспільних благ на рівні місцевого самоврядування. Кожна особа, «голосуючи ногами», має можливість підібрати оптимальний для себе набір місцевих суспільних благ та їх цін (місцевих податків).

Українські вчені в останні роки активно долучилися до вивчення процесів децентралізації та їх організаційного забезпечення в Україні [4–6]. Незважаючи на наявність сформованої нормативної бази, фахових розробок із проблем децентралізації, велика кількість питань залишається недостатньо дослідженими.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є узагальнення досвіду зарубіжних країн у проведенні реформи децентралізації та визначення основних проблем, які постають в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Протягом десятків років в Україні зберігалася система централізованого управління, коли розвиток регіонів залежав від розподілу ресурсів на загальнодержавному рівні. Однак в умовах ринкової економіки в контексті забезпечення й найбільш ефективного використання ресурсів і пропорційного розвитку регіонів більш результативно зарекомендувала себе децентралізована система.

Децентралізація – це процес передачі повноважень та бюджетів на їх здійснення від державних органів влади органам місцевого самоврядування, щоб забезпечити ефективність функціонування всіх владних структур, підвищення якості надання суспільних послуг та активізації розвитку регіонів [7].

Метою децентралізації є «відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності й фінансової самодостатності місцевого самоврядування» [8].

Питання децентралізації найчастіше вченими досліджуються через призму порівняння із централізованою системою. Автори

піднімають питання, яке логічно потенційно виникатиме в Україні: конфлікт інтересів між рівнями управління, між регіонами [9].

Досить часто вчені розглядають фінансову децентралізацію відповідно до інших форм децентралізації (табл. 1).

Так, у роботі [11] наведено результати розрахунків рівня децентралізації у розрізі політичної, адміністративної та фіскальної децентралізації. Вони свідчать про те, що країни активно намагаються знайти власне оптимальне співвідношення між централізацією та децентралізацією.

Реформи з децентралізації носять системний характер та передбачають довгострокові терміни реалізації. Оскільки Україна знаходиться на початковому етапі, важливим є вивчення досвіду інших країн [13–19].

Найбільш результативними були реформи з децентралізації в таких країнах, як Німеччина, Франція, Польща, Велика Британія, Швеція та в окремих країнах Латинської Америки.

Франція протягом XVII – XVIII ст. була дуже централізованою. Перші законодавчі акти, спрямовані на децентралізацію, датуються на 1871 та 1884 рр. З 1982 до 1986 р. реформа отримала законодавче забезпечення. Другий вагомий етап реформ припадає на 2002–2005 рр., коли було підтверджено пряму демократію на місцевому рівні, децентралізоване управління, фінансову самостійність територіальних громад. Реформа не зупинялася, а й далі продовжувався моніторинг ефективності її реалізації.

Свій шлях до децентралізації Франція робила, будучи доволі унітарною державою з міцною бюрократією. Але зараз уся система державної влади базується на засадах децентралізації. Французькі реформи підтверджують, що центральна адміністрація залишає за собою тільки ті функції, котрі мають загальнонаціональний характер, або ті, котрі, згідно із законодавством, не можуть бути делеговані на місця.

Великобританія, відповідно до системи адміністративного поділу, складається з чотирьох історичних областей: Шотландії, Північної Ірландії, Уельсу, Англії. Кожна область має свій адміністративний устрій. Спеціальний закон про місцеве самоврядування було прийнято в 1974 р., а новий акт про місцеве самоврядування – у 2000 р. Тобто робота над удосконаленням нормативної бази децентралізації не припиняється. У Великобританії в місцевих радах утворюються цільові комітети, котрі вирішують питання щодо освіти, фінан-

Таблиця 1

Форми, зміст та інструментарій децентралізації

Форма	Сутність	Інструментарій
Політична децентралізація	Політична децентралізація прагне дати громадянам або їх представників, обраних більше влади в процесі прийняття державних рішень	– конституційні чи законодавчі реформи; – розвиток плюралістичних політичних партій; – створення місцевих політичних одиниць; – заохочення ефективних суспільних та громадських груп
Адміністративна децентралізація	Адміністративна децентралізація прагне перерозподілити повноваження, відповідальність і фінансові ресурси для надання державних послуг між різними рівнями влади	– деконцентрація – перерозподіл повноважень щодо прийняття рішень, фінансових та управлінських обов'язків між різними рівнями центрального уряду та регіональних органів; – делегування – передача відповідальності за прийняття рішень і адміністрування державних функцій напівавтономним органам, що не контролюються повністю центральним урядом, але в кінцевому підсумку підзвітні йому; – передача – для розподілу функції, центральні органи передають повноваження для прийняття рішень, фінансів та управління квазіавтономним одиницям місцевого самоврядування з корпоративним статусом
Фіскальна децентралізація	Формування достатнього рівня доходів на місцевих рівнях для прийняття рішень про витрати	– самофінансування або відшкодування витрат через залучення виплат користувачів, – спільне фінансування або спільне виробництво, через які користувачі беруть участь у наданні послуг та інфраструктури шляхом грошових або трудових внесків; – розширення місцевих доходів через податки на власність, податки з продажів або непрямих витрат; – міжбюджетні трансферти, які надаються центральним урядом місцевим органам влади для загальних або конкретних цілей; – дозвіл муніципальних запозичень і мобілізація національних чи місцевих державних ресурсів через кредитні гарантії
Економічна (ринкова) децентралізація	Формування ринкового середовища	– приватизація – перехід об'єктів із державної до приватної власності; – партнерство – залучення до процесів фінансування органів місцевої влади та бізнесу; – дерегуляція

Джерело: складено за [10–12]

сів, доріг, соціальної допомоги та ін. Нормативні постанови місцевого самоврядування встановлюють загальнообов'язкові правила для конкретної території, а для набрання чинності мають затверджуватися відповідним центральним урядовим відомством.

Реформи з децентралізації у Швеції також відбувалися у декілька етапів. На кожному проводилися певні реформи адміністративно-територіального устрою, й місцева влада ставала все ближче до людей. Реформи Швеції орієнтувалися на досвід Великобританії, згодом країна знайшла оптимальну модель розвитку, в якій забезпечувалися місцеві та загальнодержавні інтереси, не обмежувалися

місцеві ініціативи. Питання місцевого самоврядування вирішують парламент, уряд, спеціалізовані державні агентства. А шведські комуни мають два види повноважень: загальної компетенції в межах промісцеве управління (культурний розвиток, громадський транспорт, дозвілля громадян, благоустрій територій) та ті, що надаються спеціальним законодавством (аварійні служби, соціальне забезпечення, охорона навколишнього середовища).

Одним із найбільш результативних прикладів проведеної децентралізації є приклад Польщі. Основні трансформаційні процеси, які відбувалися у Польщі після 1989 р., полягали у [20]:

по-перше, демократизації (політичні зміни були спрямовані формування демократичної системи, яка б характеризувалася захистом індивідуальних прав, громадянської свободи, політичної свободи);

по-друге, формуванні вільного ринку (реформи економічної системи передбачали формування ринкової економіки, яка базується на приватній власності);

по-третьє, децентралізації (реформування системи державного управління фінансами).

Реформа такого масштабу призводить до трансформації загальної державної системи. Ефектом реформи став громадянський стан, який діє на різних рівнях державного управління і відкритий для змін, співпраці і конкуренції. Процеси децентралізації в Польщі відбувалися виходячи з того, що місцеве самоврядування є невід'ємною частиною спільноти, яка живе і функціонує на певній території, відповідно, місцева влада повинна існувати в такій мірі, в якій це допомагає розвитку держави.

Ключовим чинником успіху реформи сфери державних фінансів у Польщі стало те, що обговорення змісту реформ відбувалося протягом тривалого проміжку часу та поступово збільшувався їх перелік. Саме тому, коли з'явилася політична воля, реформатори точно знали, що робити [20, с. 17], і децентралізація стала звичайною роботою, яка була зроблена політичною елітою та експертами.

За результатами дослідження представимо переваги та недоліки децентралізації в деяких країнах Європи (табл. 2).

Загалом слід констатувати, що країни ЄС і сьогодні знаходяться в стані пошуку ефективної моделі державного управління. Цей процес дає декілька моделей, які відрізняються вищим чи нижчим рівнем децентралізації.

Реформи децентралізації, за висновками Г. Арікана [21], Р. Фісмана та Р. Гатті [22], може зменшити корупцію, а економічна система з більш низькою корупцією – забезпечити динамічне економічне зростання. Подолання корупції для України є умовою виживання.

Під час децентралізації відбуватиметься конкуренція між місцевими органами влади для залучення бізнесу шляхом створення прозорих правил гри в регіоні. Конкуренція буде загальною та перешкоджатиме центральному уряду та місцевим органам влади створювати деформовану політику. Таким чином, конкуренція забезпечує зниження корупції в децентралізованій еко-

номії. Однак ситуації зустрічаються найрізноманітніші. Р. Фісман та Р. Гатті [22] дослідили, серед іншого, питання залежності корупції від кількості рівнів управління в процесі децентралізації та прийшли до висновку: чим більше рівнів децентралізації управління створено в країні, тим вищою є й корупція, особливо в країнах, що розвиваються. Там, де чиновники більш корумповані і менш підзвітні, вони можуть створити видимість децентралізації, впровадити більш складні структури уряду, збільшуючи число рівнів децентралізації, формуючи при цьому лояльність субнаціональних чиновників для того, щоб забезпечити переваги своїм союзникам в отриманні коштів.

Відповідно, децентралізація повинна означати підзвітність – мається на увазі те, що кожен політик має особливе завдання й несе безпосередню відповідальність за свої дії.

Розглядаючи процеси переходу України від командно-адміністративної системи до ринкової в розрізі представлених форм децентралізації констатуємо: фрагментарність, а не системність та комплексність; формальність, а не реальність змін; частковість, а не слідування стратегії реформування. Так, в Україні відбувалася економічна децентралізація без реальної фінансової децентралізації, яка лише розпочинається. З іншого боку, Україна і після 24 років реформування належить до групи країн із трансформаційною економікою, а отже, економічна децентралізація не забезпечила формування дійсно ринкової системи.

Ще один дуже важливий висновок стосується того, що фактично і держава, і приватні інститути повинні бути зацікавлені в проведенні децентралізації. Держава в умовах сильних регіонів та потужного підприємницького середовища отримує реальні можливості для виконання делегованих нею на місця функцій, а бізнес, маючи реальне стимулювання з боку держави, забезпечує формування необхідних на місцевому рівні обсягів доходів. З одного боку, ефективна система ринків вимагає сприятливого політичного та фіскального середовища, що залежить від держави. З іншого боку, держава в умовах ефективних ринків зможе перекласти велику кількість своїх функцій на регіони. Саме цей консенсус і є стратегічним завданням для України на сучасному етапі реалізації реформ із децентралізації.

Висновки з цього дослідження. В Україні останнім часом децентралізація сприйма-

Таблиця 2

Переваги та недоліки децентралізації в окремих країнах ЄС

Країни	Переваги	Недоліки
Німеччина	<ol style="list-style-type: none"> 1. Відбулася яскрава співпраця бізнесу та місцевої влади. 2. Малий та середній бізнес є головними факторами у питанні муніципального розвитку. 3. Відбувся чіткий розподіл обов'язків та повноважень між федеральними, муніципальними й районними структурами. 4. Громади чітко діють у вирішенні проблем, займаються фінансуванням проектів та формують власні комунальні підприємства (туризм, сміттєзвалища). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Зростання рівнів прийняття рішень. 2. Невизначеність у сфері розподілу компетенцій. 3. Неefективність застосування єдиних норм по всіх комунах без урахування економічної ситуації кожної з них. 4. Збільшення витрат. 5. Неefективність утруднення держави й віддалення держави від громадян. 6. Виникають ризики втрати керованості. 7. Можлива наявність зайвої уваги та часу на поточні діяльності на шкоду стратегічній. 8. Через відсутність належного зовнішнього впливу можлива загроза порушення принципу системного підходу до розроблення рішень. 9. Послаблюються процеси інтеграції сполучених підрозділів, необхідні для забезпечення єдності дій.
Польща	<ol style="list-style-type: none"> 1. Дала можливість сформувати цілісну систему публічної адміністрації, засновану на широкій децентралізації. 2. Всі три рівні адміністративно-територіального устрою держави представлені органами територіального самоврядування: повіти та гміни – органами місцевого самоврядування, воєводства – органами регіонального самоврядування. 	
Франція	<ol style="list-style-type: none"> 1. Всі три рівні територіального устрою – комуни, регіони, департаменти – стали децентралізованими рівнями управління із власними органами місцевого самоврядування. 2. Змінилися параметри «адміністративної опіки» держави над функціонуванням органів місцевого самоврядування, була замінена функцією адміністративного контролю над їхньою діяльністю. 	
Велика Британія	<ol style="list-style-type: none"> 1. Утвердився принцип «позитивного» регулювання діяльності органів місцевої влади, за якого вони повинні здійснювати лише ті повноваження, які прямо передбачені в статуті. 2. Органи місцевого самоврядування мають право вчиняти лише ті дії, котрі передбачені законом, інша діяльність може бути визнана незаконною. 3. Законність актів органів місцевої влади, контролюється судом. 	
Швеція	<ol style="list-style-type: none"> 1. Відбувся процес перерозподілу функцій між регіональним, центральним, місцевим рівнями управління. 2. Місцеві органи можуть вирішувати будь-які питання, що пов'язані із забезпеченням життєдіяльності населення, на їх території. 	

Джерело: складено за [13–19]

ється як серйозна реформа, що має забезпечити вирішення низки проблем поточного етапу розвитку. Для того щоб інструментарій децентралізації став дієвими та забезпечив реальне підвищення ефективності національного господарства, слід вивчити світовий досвід реалізації принципів децентралізації, особливо країн, що розвиваються. Дослідження досвіду різних країн також дасть можливість зрозуміти умови, які є необхідними для того, щоб децентралізація мала позитивний вплив на розвиток усієї економіки.

Успішна децентралізація поліпшує ефективність та оперативність роботи державного сектору. А ось невдала децентралізація загрожує політичній, економічній стабільності та впливає на продуктивність державної служби.

Ефективні реформи децентралізації дадуть можливість упровадити демократичну систему в Україні.

Подальших досліджень потребують питання аналізу результативності процесів децентралізації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Musgrave R.A. The theory of public finance, NY, McGraw-HillHardcover,1959. – 628 p.
2. Oates W.E. On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization, IFIR Working Paper Series, 2006. – №5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ifigr.org/publication/ifir_working_papers/IFIR-WP-2006-05.pdf.
3. Tiebout C.A. Pure Theory of Local Expenditures // The Journal of Political Economy. – Т. 64. – 1956. – № 5. – Р. 416–424.
4. Касич А.О. Вплив рівня збалансованості бюджетів на розвиток регіонів, країни в умовах децентралізації / А.О. Касич // Ефективна економіка. – 2015. – № 10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4375>.
5. Касич А.О. Теоретичні аспекти впливу процесів децентралізації на економічний розвиток країни / А.О. Касич // Актуальні проблеми економіки. – 2016. – № 8. – С. 16–21.
6. Касич А.О. Шляхи реформування місцевих бюджетів / А.О. Касич, О.І. Авраменко // Вісник Кременчуцького національного університету імені Михайла Остроградського. Серія «Економічні науки». – 2013. – Вип. 4 (81). – С. 49–59.
7. Гладка Т.І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності / Т.І. Гладка // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – № 12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=937>.
8. Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування в Україні / А. Єрмолаєв [та ін.] // Нова Україна інститут стратегічних досліджень. – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://newukraineinstitute.org/media/news/528/file/DDecentral-15-1.pdf>.
9. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування / А.П. Павлюк [та ін.] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/AD-Teritor_alna-gromada-103fe.pdf.
10. Feltensteina A., Iwata S. Decentralization and macroeconomic performance in China: regional autonomy has its cost s// Journal of Development Economics. – 2005. – № 76. – Р. 481–501.
11. Schneider A. Decentralization: Conceptualization and Measurement. // Studies in Comparative International Development. – 2003. – № 38/3. – Р. 32–56.
12. Decentralization Thematic Team. What is Decentralization? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html.
13. Маєв А. Децентралізація влади у Франції / А. Маєв [Електронний ресурс]. – Режим доступу : file:///C:/Users/user/Downloads/apdyo_2012_3_25.pdf.
14. Сухенко В.В. Досвід децентралізації влади в Швеції: уроки для України / В.В. Сухенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/61/files/5bbda5b0-d61b-4390-919f-605cc7d0cb6d.pdf>.
15. Шпак Ю.О. Досвід реформування місцевого самоврядування у Великобританії / Ю.О. Шпак // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2014. – № 10–1. – Т. 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc10-1/part_1/24.pdf.
16. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська [та ін.] // Децентралізація публічної влади.indd. – 2012. – С. 128 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ua_publ_chno_vladi_dosv_d_evropeyskih_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni%28%29.pdf.
17. Латинська Америка наприкінці ХХ ст. – початку ХХІ ст. // Bookster. – 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bookster.com.ua/latynska-ameryka-naprykintsi-xx-st-pochatku-xxi-st/>.
18. Баймуратов М.М. Децентралізація повноважень публічної влади в Польщі як засіб формування компетенції місцевого самоврядування: досвід для України / М.М. Баймуратов // Вісник Маріупольського державного університету. – 2014. – Вип. 7.
19. Бабінова О.О. Державна регіональна політика і регіональний розвиток: сучасні реалії України та європейський досвід / О.О. Бабінова. – К. : Фенікс, 2011. – 268 с.
20. Kulesza M. Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in CEE Countries. The Polish Experience// Public Administration Department Faculty of Law and Administration Warsaw University Polan [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/turkey/35674974.pdf>.
21. Arikan G. Fiscal decentralization: A remedy for corruption? // International Tax and Public Finance11. – 2004. – Р. 175–195.
22. Fisman R., Gatti R. Decentralization and corruption: Evidence across countries // Journal of Public Economics 83. – 2002. – Р. 325–345.

23. Сас О. Децентралізація влади: Що таке децентралізація і навіщо вона всім нам? – простими словами про реформу / О. Сас [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1862>.
24. Артюшенко В. Про децентралізацію, успіхи, ризики і роль парламенту / В. Артюшенко // Zn.ua. – 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://dt.ua/internal/pro-decentralizaciyu-uspihi-riziki-i-rol-parlamentu-_.html.
25. Decentralization: Rethinking Government. // World development report [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.iitk.ac.in/esc101/02sem1/projects/wdr2000/chap5.pdf>.
26. Baldersheim H. Decentralisation in practice // Ministry of Public Administration and Local Self – Government. – 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.undp.org/content/dam/serbia/Publications%20and%20reports/English/UNDP_SRB_Decentralisation_in_practice-European_Patterns_and_Experiences.pdf.
27. Fiscal Decentralization Indicators [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/webfiscal.pdf>.