

Венцель Віктор Тарасович,

*к.е.н., докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики,
Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ*

ORCID 0000-0002-1902-6126

УДК 35.071.6

doi: 10.34213/tp.19.01.19

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЇЇ РОЛЬ В ЕФЕКТИВНІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

Розглянуто концептуальні засади децентралізації, її сутність та основні характеристики. Проаналізовано види децентралізації, їхні особливості та вплив децентралізації на побудову і функціонування системи публічного управління і функціонування місцевого самоврядування. Проведено дослідження потенційних ризиків децентралізації та їхній вплив на ефективність управління та надання публічних послуг населенню. Обґрунтовано необхідність встановлення оптимального співвідношення функціональних повноважень та ресурсів між центральним та місцевим рівнями влади з метою реалізації пріоритетів державної політики та здійснення ефективного місцевого самоврядування.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, соціальна функція, ризики децентралізації, публічне управління.

Постановка проблеми. Держава як форма організації суспільного життя постійно перебуває в динамічному розвитку, змінюючи на відповідних етапах свого існування політичний устрій, економічну систему, пріоритети зовнішньої та внутрішньої політики. Головним завданням держави є ефективна організація суспільного життя та якісне надання послуг, пов'язаних із життєзабезпеченням громадян. Для реалізації своїх функцій державою обирається оптимальний варіант з урахуванням відповідних історичних умов та потреб суспільства.

Починаючи з 1970-х рр. у провідних країнах світу розпочалася фаза активного переходу до постіндустріального суспільства, яке характеризується зміною засад суспільного розвитку і зміщенням акцентів зі сфери матеріального виробництва в бік нематеріальних благ і цінностей. Одночасно з цим сформувалася нова тенденція щодо трансформації процесів централізованого управління з чіткою вертикальною ієрархічно субординованою структурою, бюрократизованими процедурами та концентрацією владних повноважень в єдиному центрі в децентралізовану модель.

В умовах децентралізації формуються нові суспільно-політичні практики, орієнтовані на концентрацією на центральному рівні лише найважливіших державних управлінських функцій, розширення прав місцевого самоврядування, створення системи соціального управління життєдіяльністю на принципах громадської співучасті й мінімізації прямого примусу.

З 2014 р. Україна розпочала процес децентралізації, основною метою якого визначено формування ефективного місцевого самоврядування, яке б забезпечило створення й підтримку повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [1].

Водночас ще багато питань потребує науково-теоретичного дослідження та подальшої імплементації у практичну площину. Головну увагу слід приді-

© Венцель В. Т., 2019

лити вивченню питань оптимального розподілу повноважень та ресурсів між різними рівнями влади та максимально можливому виявленню ризиків, які потенційно можуть супроводжувати процеси децентралізації, та запобігання їм.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику децентралізації тривалий час досліджує велика кількість вітчизняних та іноземних науковців. Серед іноземних вчених насамперед слід виділити У. Оутса, який на основі ідеї Ч. Тібо сформулював теорему децентралізації, що вважається теоретичною основою для процесів децентралізації в публічному управлінні. Головна суть теореми в тому, що якщо немає будь-яких економічних переваг (ефекту масштабу), пов'язаних із централізованим наданням послуг, то децентралізована модель прийняття рішень, яка враховуватиме особливості кожного регіону, сприятиме підвищенню добробуту населення порівняно з централізовано прийнятими рішеннями, які є уніфікованими для всіх регіонів [2]. Різноманітні аспекти децентралізації були предметом досліджень таких науковців, як Дж. Б'юкенен, Ш. Бланкарт, Я. Брюкнер, Р. Масгрейв, У. Нісканен, а також В. Борденюк, О. Бориславська, З. Варналій, І. Дегтярєва, М. Іжа, В. Куйбіда, О. Нижник, С. Романюк та ін.

Метою статті є характеристика типів децентралізації, аналіз їхнього впливу на побудову системи публічної влади, а також виокремлення потенційних проблем, що виникають у процесі децентралізації та впливають на здійснення державою соціальної функції.

Виклад основного матеріалу. На загальносвітовому рівні ключові принципи децентралізації як одного з головних принципів функціонування місцевого самоврядування було офіційно зафіксовано у двох знакових документах, прийнятих у 1985 р.: Європейській хартії місцевого самоврядування [3] та Всесвітній декларації місцевого самоврядування [4]. У цих документах визначено, що місцеве самоврядування означає право та спроможність органів місцевого самоврядування здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення.

Реформування політичної та економічної системи України, що розпочалося з проголошенням незалежності, зумовило необхідність модернізації та якісного оновлення системи публічного управління. Однак реальне реформування розпочалося лише з 2014 р. після схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1], внесення змін до Бюджетного кодексу України [5] та прийняття Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" [6]. Головна ідея і мета реформи в Україні полягає в необхідності побудови нової моделі територіального управління на засадах децентралізації, субсидіарності, балансу загальнодержавних інтересів з інтересами територіальних громад, повсюдності місцевого самоврядування, створення й підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, спроможності й самостійності територіальних громад щодо вирішення питань місцевого значення [1; 7 с. 4].

На час, коли Україна розпочала процес децентралізації та реформування місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою, уже існувала значна кількість теоретичних розробок із цього питання, а також аналітичних та емпіричних досліджень.

Україна – одна з найбільших європейських країн як за чисельністю населення, так і за територією, тому необхідно усвідомлювати, що розпочатий у 2015 р. процес децентралізації повноважень та ресурсів ще далекий від остаточного завершення.

У процесі реформування керівництво держави і все суспільство повинні спиратися на нагромаджений світовий досвід децентралізаційних процесів. Але це не повинне бути неосмисленим імпортуванням певних моделей, але виваженою й усвідомленою власною політикою з урахуванням соціально-економічних можливостей держави, культурно-історичного контексту розвитку українського суспільства, територіальних, географічних, кліматичних та багатьох інших чинників.

Насамперед необхідно розглянути концептуальні підґрунтя децентралізації як системи публічного управління, побудованої на делегуванні (або передачі) повноважень від центрального уряду до органів місцевого самоврядування або певним недержавним структурам з метою забезпечення найбільш якісного та ефективного надання публічних послуг громадянам за принципом субсидіарності.

З урахуванням різноманітних характеристик, соціально-економічних та політичних умов і наслідків цього процесу можна виокремити такі види децентралізації, як політична, адміністративна, фіскальна, економічна [8].

Політична децентралізація передбачає надання громадянам більших повноважень при прийнятті певних (визначених законом) державницьких рішень безпосередньо або засобами представницької демократії. Першорядний аргумент на користь політичної децентралізації полягає в постулаті, що за умов широкого залучення суспільства до прийняття рішень, що впливають на його життєдіяльність, такі рішення будуть більш ефективними, раціональними, об'єктивними, суспільно корисними, на відміну від рішень, що приймаються державою на центральному рівні. Водночас політична децентралізація потребує формування відповідної нормативно-правової бази, достатньої інституційної спроможності самоврядних органів, їхньої соціальної та суспільно-політичної зрілості, належного рівня політичної культури.

Адміністративна децентралізація зорієнтована на перерозподіл державних функцій, повноважень, відповідальності та фінансових ресурсів між органами влади різних рівнів. Виокремлюється три основні форми адміністративної децентралізації – деконцентрація, делегування і деволюція.

Деконцентрація вважається найбільш слабкою формою децентралізації, за якою повноваження стосовно прийняття управлінських рішень та управління фінансовими ресурсами розподіляються центральними органами влади між місцевими органами виконавчої влади різних рівнів, що знаходяться у сфері їхнього контролю та прямого впливу.

Делегування означає передачу повноважень від органів державної влади місцевим органам влади або органам місцевого самоврядування для виконання ними цих повноважень від імені центральної влади. При цьому державні органи забезпечують фінансування зазначених делегованих повноважень шляхом виділення цільових трансфертів. Делегування передбачає також і передачу відповідальності за прийняття рішень та управління фінансовими ресурсами в межах виконуваних делегованих повноважень.

Найбільш повною і найбільш ідеальною формою децентралізованого управління є деволюція, сутність якої полягає у передачі повноважень щодо

прийняття рішень та управління фінансовими ресурсами від центрального уряду до компетенції органів місцевого самоврядування [9, с. 8]. Одночасно з передачею повноважень і фінансових ресурсів на місцевий рівень передається повна відповідальність за ухвалення рішення, їхнє виконання, використання фінансових та інших ресурсів. Здебільшого деволуція зумовлена збільшенням обсягу державних функцій унаслідок еволюційного розвитку держави і неможливістю їхнього ефективного виконання виключно на центральному рівні.

Фіскальна децентралізація – це фундаментальний компонент децентралізації. Ефективність виконання місцевими органами влади децентралізованих функцій безпосередньо залежить від обсягів отримуваних на відповідній території доходів або від суми коштів, що надається центральною владою. Важливими також є межі повноважень у частині витрачання акумульованих на відповідній території коштів. Фіскальна децентралізація може реалізовуватися в різних формах. Зокрема, це може бути: надання можливостей місцевій владі встановлювати окремі податки та збори, а також мати відповідний вплив на адміністрування податкових платежів на своїй території; надання цільових або нецільових трансфертів із державного бюджету; співфінансування, джерелами якого є бюджетні кошти громади, приватні або корпоративні інвестиції, а також негрошові матеріальні активи; муніципальні запозичення.

Економічна децентралізація проявляється у формі приватизації та дерегуляції, наслідком чого є перенесення відповідальності за виконання окремих функцій із державного у приватний сектор [8]. Приватизація може мати широкий варіативний ряд – від повного усунення держави від надання громадянам певних товарів і послуг (ліберальна економіка) до приватно-державного партнерства в частині надання суспільно важливих послуг або відповідної інфраструктури. Приватизація може відбуватися шляхом надання можливостей приватному сектору виконувати функції, які раніше виконувала держава, або покладанням державою відповідальності за надання відповідних послуг на приватні структури шляхом продажу державних підприємств. Деререгуляція має на меті зменшити або скасувати юридичні обмеження на надання приватним сектором певних видів послуг або забезпечити формування конкурентного середовища на послуги, які раніше надавалися урядом або державними монополіями [Там само].

Усі форми децентралізації можуть відігравати важливу конструктивну роль у політичній та соціально-економічній сферах діяльності суспільства. Наслідками децентралізації можуть стати прогресивні управлінські моделі та інноваційні рішення в частині розвитку територій і забезпечення виконання суспільно необхідних соціальних функцій.

Водночас децентралізація приховує в собі численні ризики. Наприклад, стандартизовані одноманітні процеси можуть бути більш ефективними на центральному рівні за рахунок ефекту масштабу, а також у випадках, коли на місцевому рівні (у невеликих громадах) відсутні кваліфіковані спеціалісти з відповідних напрямів або недостатньо ресурсів для локальної організації таких процесів. Іноді вадами децентралізації може бути слабка кореляція національної політики з місцевими пріоритетами. До застережень, які можуть негативно впливати на децентралізаційні процеси і погіршувати соціально-економічне становище базових адміністративно-територіальних одиниць,

також слід віднести ризики зростання нерівномірності розподілу фінансових ресурсів. Одна з ідей децентралізації полягає в наданні розширених повноважень місцевим органам влади в частині формування й використання фінансових і матеріальних ресурсів. Разом із цим для забезпечення виконання окремих видів державних функцій доцільніше здійснювати перерозподіл певної частини фінансових ресурсів на урядовому рівні. Такий підхід є необхідним насамперед з огляду на забезпечення виконання соціальної функції, що передбачає гарантоване надання державою визначеного мінімально необхідного рівня суспільно необхідних послуг усім жителям незалежно від місця їхнього проживання і незалежно від економічної спроможності регіонів. Намагання місцевих органів влади забезпечити вирівнювання доходів, ймовірно, будуть не зовсім справедливими із загальнодержавних позицій: життєвий рівень бідних громадян в економічно розвинених регіонах буде вищим за рівень життя бідного населення, що проживає на менш заможних територіях. Однак навіть за умов ідентичності ресурсної бази регіонів їхня бюджетна та соціально-гуманітарна політика у сфері розподілу цих ресурсів може суттєво різнитися. За таких умов громадяни в різних регіонах держави гіпотетично будуть отримувати гарантовані державою суспільно необхідні послуги, якість чи кількість яких буде суттєво відрізнятись. У даному випадку соціальна функція держави повинна проявлятися в максимально можливому нівелюванні диспропорцій щодо надання громадянам гарантованих ідентичних послуг чи благ.

Ще одним важливим аспектом є необхідність у вирівнюванні регіональних диспропорцій економічного та соціального розвитку. Нерівномірність і непропорційність розвитку регіонів – це об'єктивний процес, що зумовлений численними чинниками, серед яких географічне розміщення, історичний та культурний розвиток, наявність природних ресурсів, сформована економічна та соціальна інфраструктура. Регіональні диспропорції, як правило, зменшуються за допомогою національного (державного) бюджету, тому будь-яке зменшення ролі національного бюджету на користь регіональних бюджетів збільшує нерівність у розвитку регіонів унаслідок зменшення впливу державної політики на їхню підтримку та розвиток. Тобто децентралізація може ускладнити проведення політики справедливого перерозподілу національних ресурсів, що є однією з найважливіших функцій сучасної соціально орієнтованої демократичної держави [10].

Посилення корупції також належить до ризиків децентралізації. Однією зі спонукальних причин щодо зростання корупції на місцевому рівні є розширення владних повноважень та зростання обсягів ресурсів, наданих в управління й розпорядження місцевій владі. Зазвичай на місцевому рівні чиновники перебувають у більш тісному контакті з місцевими політиками та бізнес-структурами, що може бути наслідком зловживань у корисних цілях. На місцевому рівні кадрові ротації чиновницького апарату здійснюються не так часто, як на державному, що також є додатковим ризиком виникнення стійкої й тривалої корупційної діяльності. До того ж, на відміну від державного рівня, на місцевому рівні заходи контролю менш ефективні, а також значно меншим є тиск громадськості та засобів масової інформації на протиправні дії чиновників.

Висновки з цього дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Процеси децентралізації, супроводжувані розширен-

ням прав, повноважень та відповідальності місцевих органів влади за рахунок перерозподілу відповідних функцій із центрального рівня, повинні забезпечити підвищення ефективності публічного управління та якості надання суспільно важливих послуг унаслідок якнайповнішої реалізації принципу субсидіарності. Важливим аспектом при здійсненні децентралізації повинно бути встановлення оптимального співвідношення функціональних повноважень між центральним та місцевим рівнями з адекватним ресурсним забезпеченням повноважень кожного управлінського рівня. Для України сьогодні одним з актуальних питань є остаточне визначення типу децентралізаційної моделі публічного управління, проведення об'єктивного оцінювання інституційної спроможності найнижчого управлінського рівня, на якому відповідні функції будуть виконуватися максимально ефективно та результативно.

При здійсненні децентралізації важливо не допустити надмірної автономізації регіонів та посилення їхньої соціально-економічної диференціації. Формування регіональної політики повинно ґрунтуватися на засадах консолідації державних та місцевих матеріальних і нематеріальних ресурсів з урахуванням економічних, історико-культурних, ментальних особливостей відповідних територій. Стратегічною метою децентралізації повинне стати створення громад, здатних забезпечити: виконання основних соціальних функцій; надання населенню необхідних для життєдіяльності сервісних послуг; формування базової виробничої та соціальної інфраструктури.

Список використаних джерел*

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження КМУ від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення : 14.01.2019).
2. Wallace E. Oates. On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. *National Tax Journal*. 2008. Vol. LXI, No. 2, June. P. 313–334. URL: <https://www.ntanet.org/NTJ/61/2/ntj-v61n02p313-34-evolution-fiscal-federalism-theory.pdf?v=%CE%B1&r=19426893815398216> (дата звернення : 14.01.2019).
3. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовт. 1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення : 14.01.2019).
4. Worldwide Declaration of Local Self-Government adopted and proclaimed of IULA at its 27th World Congress in September, 1985, in Rio de Janeiro. URL: http://www.bunken.nga.gr.jp/siryousitu/eturansitu/charter/iula_decl_txt.html / (дата звернення : 14.01.2019).
5. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28 груд. 2014 р. № 79-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#n2> (дата звернення : 14.01.2019).
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення : 14.01.2019).
7. Національний інститут стратегічних досліджень. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування : аналіт. доп. / НІСД. Київ, 2016. 61 с.
8. Офіційний сайт Центру міжнародної інформаційної мережі наук про Землю. URL: http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html (дата звернення : 14.01.2019).
9. Програма розвитку ООН. Муніципальна програма врядування та сталого розвитку. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування : навч. посіб. для посадовців місц. та регіон. органів влади та фахівців з розвитку місц. Самоврядування / ПРООН/МПВСР. Київ, 2007. 269 с.
10. Rémy Prud'homme. The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*, 1995. Vol. 10, Issue 2, August. P. 113–150.

*Список побудовано в порядку посилань.

References

1. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini : Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 r. No. 333-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].
2. Wallace, E. Oates (2008). On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. *National Tax Journal*. Vol. LXI, 2, 313–334. URL: <https://www.ntanet.org/NTJ/61/2/ntj-v61n02p313-34-evolution-fiscal-federalism-theory.pdf?v=%CE%B1&r=19426893815398216>.
3. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia vid 15.10.1985 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 [in Ukrainian].
4. Worldwide Declaration of Local Self-Government *adopted and proclaimed of IULA at its 27th World Congress in September, 1985, in Rio de Janeiro*. URL: http://www.bunken.nga.gr.jp/siryousitu/eturansitu/charter/iula_decl_txt.html.
5. Pro vnesennia zmin do Byudzhetnoho kodeksu Ukrainy schodo reformy mizhbyudzhethnykh vidnosyn : Zakon Ukrainy vid 28.12.2014 r. No. 79-VIII.
6. Pro dobroviline obiednannia terytorialnykh hromad : Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 r. No. 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> [in Ukrainian].
7. Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen: Terytorialna hromada yak bazova lanka administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy: problemy ta perspektyvy reformuvannia : analitychna dopovid [NISD], (2016). Kyiv [in Ukrainian].
8. Official website of the Center for International Earth Science Information Network. URL: http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html.
9. Prohrama rozvytku OON/ Munitsypalna prohrama vriaduvannia ta staloho rozvytku: Detsentralizatsiia ta efektyvne mistseve samovriaduvannia : navchalnyi posibnyk dlia posadovtsiv mistsevykh ta rehionalnykh orhaniv vlady ta fakhivtsiv z rozvytku mistsevoho samovriaduvannia. UNDP/MPVSR. (2007). Kyiv [in Ukrainian].
10. Rémy Prud'homme (1995). The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*. Vol. 10, 113–150.

Ventsel V. T., PhD of Economics, Doctoral Student of Social and Humanitarian Policy Department, NAPA, Kyiv
ORCID ID 0000-0002-1902-6126

CONCEPTUAL PRINCIPLES OF DECENTRALIZATION AND ITS ROLE IN THE EFFECTIVE REALIZATION OF THE SOCIAL FUNCTION OF THE STATE

The development of social and economic processes has necessitated the transformation of a centralized governance model into a decentralized one.

From 2014, Ukraine has begun a process of decentralization, the main goal of which is the formation of effective local self-government, which would ensure the creation and maintenance of a full value living environment for citizens, the provision of high-quality and affordable public services. In the process of reform, the leadership of the state and the whole society should rely on the accumulated world experience of decentralization processes.

There are several types of decentralization, including political, administrative, fiscal, and economic.

Political decentralization envisions giving citizens greater powers when making certain of Nation decisions directly or through means of representative democracy.

Administrative decentralization means the redistribution of state functions, powers, responsibilities and financial resources between different levels of authorities. There are three basic forms of administrative decentralization – deconcentration, delegation and devolution.

Fiscal decentralization can be implemented in various forms. In particular, this may be: empowering local authorities to introduce taxes and fees, and have a corresponding impact on the administration of tax payments in their territory; provision of targeted or non-targeted transfers from the state budget, municipal borrowings, etc.

Economic decentralization is implemented in the form of privatization and deregulation.

The main issue is the choice of optimal and efficient combination of different forms of decentralization.

At the same time, decentralization conceals numerous risks. For example, standardized monotonous processes can be more effective at the central level due to the scale effect, as well as in cases where there are no qualified specialists at the local level or lack of resources for the local organization of such processes. Sometimes disadvantages of decentralization may be an insufficient correlation of national policy with local priorities. The reservations that could negatively affect decentralization processes should include the risks of increasing uneven distribution of financial resources and increasing disproportions in the social and economic development of the regions.

An important aspect in the implementation of decentralization should be the establishment of an optimal balance of functional powers between the central and local levels of government with adequate resource support for the powers of each level of management.

For Ukraine today one of the topical issues is the final determination of the type of decentralization model of public administration, an objective assessment of the institutional capacity of the lowest level of management, in which the functions will be performed as effectively and efficiently as possible. The strategic goal of decentralization should be the creation of communities capable of ensuring: the fulfillment of basic social functions; providing the population with the services necessary for life; the formation of basic production and social infrastructure.

Key words: decentralization, local self-government, social function, decentralization risks, public administration.

Надійшла до редколегії 14.02.2019 р.