Doi: https://doi.org/10.15407/dse2018.02.117
УДК 352(477)
JEL Classification:R00

С.А. РОМАНЮК
д-р екон. наук, проф.
Національна академія державного управління
при Президентові України
03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20
E-mail: rosand@i.ua

СУПЕРЕЧНОСТІ ТА ВИКЛИКИ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ

Стаття присвячена теоретичним та методологічним аспектам децентралізації. Проблеми її імплементації розглянуто з точки зору оптимального розподілу повноважень, відповідальності та ресурсів між двома ключовими інститутами суспільства. Інституціоналізоване суспільство у вигляді держави та громада — дві комплементарні форми організації, між якими формується баланс і взаємодія, забезпечуючи економічний потенціал території. Зміни у цьому балансі відбуваються постійно і впливають на середньо- та довгостроковий розвиток. І державна влада має це враховувати. Адже політику децентралізації здійснює центральна влада і цей процес надзвичайно складний та контроверсійний. Розмір країни, рівень її розвитку, рівень економічних та соціальних диспропорцій, і головне — тип і ступінь децентралізації визначають потенціал місцевих органів влади щодо ефективного надання публічних товарів та послуг. Складним є визначення позитивного чи негативного впливу запровадження децентралізації на регіональний та місцевий розвиток, у тому числі виключно на основі теоретичних моделей. Емпіричні дослідження свідчать про значні розбіжності оцінок впливу децентралізації на розвиток. Причинами є відсутність консенсусу серед дослідників стосовно кращих індикаторів, методів та підходів до оцінювання. Тим не менше можна впевнено стверджувати, що участь у виробництві та наданні більшості публічних послуг, за винятком небагатьох, беруть різні територіальні органи влади і місцевого самоврядування, отже центральна влада, запроваджуючи навіть найрадикальніші реформи, залишатиметься одним із ключових стейкхолдерів у цих процесах. Ось чому децентралізація і централізація є двома точками одного континууму та відіграють важливу роль у публічному управлінні для формування умов розвитку громад, регіонів і країн.

***Ключові слова**: децентралізація, громада, суспільство, централізація, інститути, розвиток.*

С.А. Романюк
д-р экон. наук, проф.
Национальная академия государственного управления
при Президенте Украины
03057, г. Киев, ул. Антона Цедика, 20
E-mail: rosand@i.ua

© РОМАНЮК С.А., 2018

ПРОТИВОРЕЧИЯ И ВЫЗОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ: МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Статья посвящена теоретическим и методологическим аспектам децентрализации. Проблемы ее имплементации рассмотрены с точки зрения оптимального распределения полномочий, ответственности и ресурсов между двумя ключевыми институтами общества. Институциализированное общество в виде государства и община — две комплементарные формы организации, между которыми устанавливаются баланс и взаимодействие, обеспечивающие экономический потенциал территории. Изменения в этом балансе происходят постоянно и влияют на средне- и долгосрочное развитие. И государственная власть должна это учитывать, поскольку именно она осуществляет политику децентрализации. Данный процесс всегда сложен и противоречив. Размер страны, уровень ее развития, экономические и социальные диспропорции и главное — тип и глубина децентрализации — определяют потенциал местных органов в возможностях предоставления публичных услуг. Сложно определить влияние децентрализации на региональное и местное развитие. Эмпирические исследования свидетельствуют о значительных расхождениях в оценках. Причина этого — отсутствие консенсуса среди исследователей в выборе индикаторов, методов и подходов к оцениванию влияния децентрализации на развитие. Тем не менее можно с уверенностью утверждать, что участие государства в производстве и предоставлении значительного числа публичных услуг, за небольшим исключением, будет оставаться существенным даже при самых радикальных реформах децентрализации. Вот почему децентрализация и централизация, как две точки единого континуума, играют важную роль в публичном управлении для формирования условий развития общин, регионов и стран.

***Ключевые слова**: децентрализация, община, общество, централизация, институты, развитие.*

S.A. Romanyuk
Dr. Econ. Sciences, Prof .
National Academy of Public Administration
under the President of Ukraine
03057, Kyiv, ul. Anton Tsedika, 20
E-mail:rosand@i.ua

CONTRADICTIONS AND CHALLANGERS OF IMPLEMENTATION THE REFORMS PUBLIC ADMINISTRATION'S SYSTEM AND LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE: METHODOLOGICAL ASPECTS

This article is focused on the theoretical and metrological aspects of decentralization. The problems of its implementation are consideredfrom the point of view of the optimal distribution of powers, responsibilities and resources first of all, between the state and the community as the two key institutions of the society.The institutionalized society.and community are conceived of as complementary forms of organization whose relative balance and interaction shape the economic potential of every territory. Changes in the balance between community and society take place constantly and affect the medium- and long-run development. And government should take this into account. Because decentralization policies have usually emanated from the center this process is very contradictory and complex. It is analyzed in this article. Factors such as the size of the country, the level of development, the dimension of the internal disparities, and, fundamentally, the type and degree of decentralization, contribute to determine the potential for subnational governments to efficiently deliver public goods and services.It is worth stressing, whether the positive or the negative effects of decentralization on local and regional development prevail, is almost impossible to determine and cannot be established using theory alone.The empirical work on the economic effects of decentralization has been limited and generally reaches widely diverging conclusions. The reasons for this diversity are that determining the impact of decentralization on local and regional development empirically is undoubtedly difficult. There is no clear agreement about how to best measure decentralization and, even when the same indicators are used, the methods and approaches vary enormously. In addition, it is impossible to discern what would have happened to local and regional development trajectories in the absence of decentralization. As a consequence, the evidence of whether decentralization promotes or deters local and regional development across the world remains limited.But conclusion is that with the exception of some very local services with few or no economies of scale, the center will continue to be involved in local service provision,

even after radical decentralization, in important ways. Therefore, decentralization and centralization represent two ends of a single continuum and are both important in public governance for development of localities, regions and countries.

***Keywords**: ecentralization, community, society, centralization, institutions, development.*

Постановка проблеми та актуальність теми. Фундаментальним питанням змісту децентралізації та причин її запровадження присвячено численні дослідження. Сучасна концепція децентралізації, що скалалась у результаті тривалої трансформації, полягає в тому, що охоплює не тільки трансферт повноважень і відповідальності всередині системи органів влади, а й розподіл повноважень і ресурсів формування публічної політики всередині суспільства в цілому.Висновки більшості наукових досліджень, присвячених наслідкам децентралізації, неоднозначні: в одних країнах децентралізація покращує надання публічних послуг, в інших — погіршує або залишає їх незмінними. В контексті розпочатих в Україні реформ, пов'язаних із децентралізацією, надзвичайно важливо дослідити природу децентралізації, визначити на цій основі потенційні можливості та ризики, пов'язані з наслідками її запровадження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику впровадження різних типів та форм децентралізації, їх наслідків для розвитку країн ігромад, обґрунтування доцільності передання повноважень, ресурсів і відповідальності на різні організаційні рівні влади досліджували багато вітчизняних і закордонних науковців: М. Багмет (M. Bagmet), В. Барецький (V. Baretsky), О. Бланхард (O. Blanchard), Б. Вейнгаст (B. Weingast) І. Гоптарева (I. Goptareva), І. Грицяк (I. Hrytsiak), С. Демиденко (S. Demidenko), Ю. Крохина (Y. Krokhina), Ж. Марку (G. Marcou), Р. Масгрейв (R. Musgrave), В. Оутс (W. Oates), Ю. Панейко (Y. Panayeko), Д. Рондінеллі (D. Rondinelli), Ч. Тібо (C. Tiebout), Д. Томані (J. Tomaney), Д. Трейсман (D. Treisman) та інші.

Мета статті – обґрунтувати потенційні вигоди від запровадження децентралізації та ризики, що виникають при цьому, на основі дослідження її теоретико-методологічних засад.

Виклад основного матеріалу. Аналіз здійснення реформ державного управління та місцевого самоврядування в Україні свідчить, що їх підготовку і реалізацію не розглядали (і нині не розглядають) як два взаємопов'язані і взаємоузгоджені процеси, рознесені у часі. Досі відсутні індикатори, які б давали змогу досліджувати вплив змін, що відбуваються в одному інституті, на інший, а також немає уявлення про структуру та функції державного управління та місцевого самоврядування після реформування.

Подібний підхід навряд чи можна розглядати як прийнятний принаймні з двох обставин.

По-перше, сучасна розширена управлінська концепція, що полягає у трансформації державного управління у публічне, охопила як його суб'єкти не тільки органи державної влади, але й інші інститути суспільства, у тому числі приватний сектор та громадські об'єднання. При цьому дискутувалось багато питань: від чіткого розподілу відповідальності всередині органів влади до визначення доцільного обсягу втручання держави в економічну діяльність, а також: стримують чи сприяють центральні органи влади економічному зростанню і соціальному розвитку, якою має бути роль влади, приватного сектору та громадянського суспільства. У результаті державну владу стали розглядати лише як один, хоча і критично важливий, публічний інститут. Більш очевидним став той факт, що на життя людей, окрім держави, також впливають рішення підприємців, приватних компаній, мультинаціональних корпорацій та міжнародних

фінансових інституцій, а також різних місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування, організацій громадянського суспільства, що діють як усередині, так і за межами національних територій [1].

Глобалізація також виявилася суттєвим фактором територіальної дисперсії економічної діяльності серед країн та всередині них. Вона посилила тиск на органи влади всіх територіальних рівнів щодо розширення адміністративних і фіскальних спроможностей субнаціональних (регіональних) адміністративних одиниць, а також міст, сільських територій щодо підвищення участі індивідів і підприємств у глобальному ринку з метою отримання вигід від нього. Отже, сучасна концепція реформування місцевого самоврядування, що сформувалася в результаті подібної трансформації, полягає в тому, що вона вміщує не тільки трансферт повноважень і відповідальності в середині системи органів влади, а й розподіл повноважень і ресурсів для формування публічної політики всередині суспільства.

По-друге, такий підхід до посилення ролі різних суб'єктів — від держави до бізнесу, громадських організацій у розвитку країн, регіонів, міст, сільських територій активізував наукові дослідження, присвячені проблемам взаємодії двох фундаментальних інститутів, які визначають критичні стимули для усіх учасників процесу розвитку і у найбільш абстрактному визначенні ідентифіковані як суспільство та спільнота (*society and community*) [2]. Ці інститути виконують багато функцій і у конкретних формах суттєво відмінні у різних країнах, справляючи значний вплив на соціально-економічні структури.

Визначення поняття «суспільства» як інституту, що формує умови розвитку, є більш консенсусним серед вчених. Для його окреслення застосовують такі індикатори як верховенство права, право власності, стабільність конституційних та інших законодавчих правил, тип правової системи та щоденне функціонування її інституцій, характер бюрократії та визначені законом межі її повноважень.

Спільнота (*community*) є складнішою інституційною категорією. Вона визначена пов'язаністю (членів), зазвичай із зосередженням на щільності, масштабі та «глибині» членства у громадських, економічних, соціальних та професійних асоціаціях. Мета цього визначення — відобразити груповий характер існування. Водночас існують індикатори поділу: етнічні, расові чи інші форми фрагментації, також застосовують як індикатор суб'єктивне відчуття членства, спорідненості, зв'язків тощо.

Суспільство і спільнота територіально диференційовані залежно від розміру та конкретної проблеми, до якої їх застосовують як аналітичні категорії. У нашому випадку ця територіальна диференціація кореспондуватиметься з такими категоріями як держава та громада. Держава та громада при цьому є комплементарними формами організації, чий відносний баланс та взаємодія формують потенціал розвитку. Зміни у цьому балансі між громадою та державою відбуваються постійно і впливають на середньо- та довгострокову динаміку кожної території.

Протиріччя між цими двома інститутами закладені у самій їх природі. Починаючи з М. Вебера [3], громаду розглядали як спільноту, що протидіє модернізації. Ця ідея достатньо тісно солідаризується із сучасними уявленнями в економічній і політичній науці, які вважають громади групами, зайнятими пошуками ренти (*rent-seeking*), обтяжені проблемами відносин принципал-агент для їх членів, а також обмежують свободу та ефективність [4, 5]. Разом із тим, А. Гідденс [6] розширює поле позитивних впливів громади у сучасному розвитку вважаючи, що сучасна модернізація не може бути виключно бюрократичною, оскільки у цьому випадку вона призводить до зменшення індивідуальної автономії та відповідальності. Він доходить висновку, що

для запобігання пасток відсталості в процесі управління суспільством і економікою з одного боку і хаосом «джунглів» з іншого, критичними є проміжні рівні асоціації. А. Гідденс та інші науковці спеціально звертаються до громад як чинників поліпшення функціонування ринків праці, генерування підприємництва та організації виробництва публічних товарів, які полегшують як приватний, так і державний тягар у створенні добробуту та соціальної інтеграції.

У цьому ж ключі пояснено успіх малого бізнесу, на якому базуються промислові кластери чи райони (як приклад можна навести Італію, Тайвань, Данію, Мексику, Німеччину). Існування таких економічних форм також критично залежить від діяльності громад, які регулюють складні відносини між юридичними суб'єктами та фізичними особами шляхом поширення норм, взаємопов'язаних очікувань, певних репутаційних ефектів [7].

Позитивна інституційна теорія – *positive theory of institutions* (*PTI*) надає чіткі доводи для розуміння того, що комунітарні форми правил часто призводять до пошуку ренти, нетранспарентної поведінки та схильні до появи проблем у відносинах принципал – агент, які створюють перешкоди для окремих членів групи, дозволяючи у той же час невеликій частині осіб у групі з панівними поглядами мати надмірний вплив на мажоритарну її частку. Численні дослідження доводять негативні наслідки такого стану порівняно із системою, де домінують чіткі суспільні інститути. Як результат, *PTI* обґрунтовує необхідність генерування домінантної перспективи, що обов'язково охоплює інститути права власності та верховенства права, правила конкуренції, обмежує роль зв'язків чи громад [8]. Разом із тим, лауреат Нобелівської премії Дж. Стігліц стверджує, що спільноти (громади) є шляхом до ефективного подолання недосконалості ринків, часто перевершуючи в цьому бюрократів. У сучасному розвитку стає усе очевиднішою важлива роль спільнот у досягненні оптимальної координації гарного функціонування системи відносин [9].

Можна стверджувати, що сили громади та держави взаємодіють у формуванні складних інституційних контекстів, із якими мають справу суб'єкти — індивіди та юридичні особи. Вони формують загальні способи, у які індивіди можуть брати участь у розвитку, створюючи стимули для вчинення певних дій і відмови від інших. Держава і громада забезпечують тонку просторову і часову взаємодію у процесі розвитку.

Звідси цілком логічним є формулювання положення про те, що методологія реформування державного управління та місцевого самоврядування має спиратися на усвідомлення взаємозв'язку і взаємодії між такими інститутами як держава і територіальна громада (об'єднання громад) для формування умов розвитку країни. Держава і громада — це взаємодоповнювані форми організації суспільства. Соціально-економічний розвиток в умовах громади можливий за таких необхідних умов: забезпечення мікроекономічної ефективності та відповідної соціальної політики, що підтримує цю ефективність, а також ефективного розв'язання проблем, що постають перед економічними суб'єктами. Це створює так зване мікроекономічне середовище, що скорочує трансакційні витрати, знижує ризики, які супроводжують економічну діяльність.

Притаманні громаді неформальні правила та зв'язки сприяють створенню для економічних суб'єктів, розташованих на її території, неконкурентних умов перерозподілу на власну користь місцевих ресурсів і доходів. Консервування тривалий час у громаді таких відносин стає вигідним місцевій еліті, стимулює корупцію, перешкоджає появі нових інвестицій, призводить до зростання вартості транзакцій суб'єктів місцевого ринку, негативно впливає на її економічний та соціальний розвиток [10]. Створення конкурентного середовища, запровадження загальних для суспільства

стандартів ефективності й справедливості, яке можливо лише на загальнодержавному рівні, має обмежувати привілеї таких груп та протидіяти їм через перерозподільні механізми. Прийнятна взаємодія держави і громади дає змогу отримати потенційно позитивний ефект кожному з цих інститутів — відповідно до потреб розвитку розмежувати зобов'язання, повноваження, відповідальність та автономію в певних сферах (субсидіарність у завданнях). Саме завданнями розвитку, пов'язаними зі створенням його умов, підвищенням добробуту громадян, визначені принципи, за якими має відбуватися реформування місцевого самоврядування та державного управління.

Надзвичайно важливими є умови, що характеризують стан держави і громад тоді, коли здійснюється реформування системи взаємовідносин між ними. «Сила» держави при цьому визначена її спроможністю до створення і підтримування умов для економічного розвитку: макроекономічна стабільність, прозорість правил і процедур ведення бізнесу, ефективний механізм розв'язання проблем взаємовідносин між різними економічними суб'єктами, справедливий (конкурентний) доступ до різноманітних ресурсів (рис.1).

Висока інституціональна спроможність держави дає змогу суттєво мінімізувати корупцію на національному і місцевому рівнях, запроваджувати однакові для всіх громад стандарти і норми, що є обов'язковими для виконання. Водночас сильна держава є основою формування довіри до неї у громад щодо дотримання загальних «правил гри».

Інституціональна слабкість держави дає змогу місцевим елітам «сильних» громад отримувати ренту від близькості до місцевої влади, а також вимагати її від держави, підживлюючи корупцію, спотворюючи ринкове середовище, поглиблюючи нерівність у розподілі ресурсів і доходів уже на національному рівні. Зруйнувати такі взаємовідносини «слабка» держава самостійно не спроможна, тому за таких обставин «слабка» держава часто звертається до «сильних» держав чи міжнародних інституцій по допомогу у розв'язанні власних проблем (екзогенне втручання). Громади з низьким потенціалом розвитку (слабкі), особливо подрібнені, втрачають можливість бути почутими «слабкою» державою і опиняються на периферії розвитку (табл. 1).

ДЕРЖАВА	ГРОМАДА
Макроекономічна стабільність	Мікроекономічна ефективність
Політична стабільність	Доступ до місцевих ринків
Законодавство	Місцева інфраструктура
Стандарти, послуги	Доступ до публічних послуг
Мережева інфраструктура	Конкурентне середовище
Судова система	Політична стабільність
Вільна міграція товарів, праці, капіталу, інформації	Гнучкість земельного ринку
Конкуренція	

СУБ'ЄКТИ РОЗВИТКУ: ГРОМАДЯНИ, БІЗНЕС

Рис. 1. **Чинники впливу держави та громади на розвиток країни та складових її території**

Джерело: складено автором.

Таблиця 1. **Слабка / сильна держава / громада: вплив на розвиток території**

Держава	Громада	
	Слабка	**Сильна**
Сильна	Відповідальність без права бути почутим Довіра лише за умови чіткої інформації від держави Сигнали ринків недосконалі Висока вартість транзакцій Недостатність публічних послуг	Баланс відповідальності та прав Вартість транзакцій мінімізована Довіра до інформації (прогнозованість дій на різних рівнях управління) Активна участь у заходах розвитку Пошук ренти через конкурентні процедури
Слабка	Відсутність прав і відповідальності Високі витрати на будь-які транзакції Загальна нестабільність, брак державних правил Значні ризики; незначні санкції за обман та низьку якість Публічні товари розкрадаються та руйнуються	Права без відповідальності Висока вартість транзакцій Примітивне нерозвинуте громадянське суспільство Шантаж по відношенню до держави, пошук неконкурентної ренти Неефективна конкуренція та слабка мобільність Брак довіри та асиметричний розподіл публічних товарів та послуг

Джерело: складено за [11].

Децентралізація державних повноважень може підвищити потенціал місцевого самоврядування і громад без втрати сили держави, сприяти підвищенню рівня участі й законності, що знижує витрати на дотримання порядку, підвищити повагу до закону, а також зменшити необхідність застосовувати владу. Здатність мобілізовувати ресурси і надавати послуги в контексті низької протидії і невеликих трансакційних витрат зміцнить легітимність демократичної практики, що лежить в основі цих результатів. Насамкінець, децентралізація може збільшити соціальне навчання, продукуючи динаміку, яка посилює державу знизу догори. Через збільшення щільності управлінських структур шляхом обрання регіонального та місцевого представництва децентралізація може генерувати більше зворотних зв'язків і підвищувати загальний рівень підзвітності в предметі управління. Це сприяє зростанню чутливості держави до місцевих потреб та умов.

Сильна держава має бути здатною формулювати цілі політики самостійно і застосовувати примус до своєї політики та права без піддавання тиску від окремих груп чи владних структур, які конкурують. Це передбачає незалежність від потужних інтересів не тільки політиків, а й бюрократії, яка імплементує рішення політики. Останнє є можливим щодо досягнення шляхом створення організованих професійних кадрів, які можуть забезпечити послідовність політики та впровадити рішення для загальних інтересів суспільства більше, ніж вигоди певних груп чи персон. Держави, що відповідають таким характеристикам, можуть розраховувати на широку підтримку громадян.

Інституціональний процес, що визначає територію, над якою політична влада буде здійснювати власний суверенітет, і функціональна мережа доступних публічних послуг – не одне й те саме. Економічний вимір публічних функцій, особливо в умовах економії на масштабі, часто більший ніж адміністративна територія однієї общини (громади). Звідси труднощі у розподілі повноважень між центральним і місцевим

рівнем влади щодо надання конкретної послуги та організації її виробництва. У дослідженнях звертається увага на те, що функціональна територія (яка відповідає оптимальному розміру виробництва місцевих товарів і послуг) не збігається з інституціональною територією (місцеві адміністративні межі), і вони обидві відрізняються від відповідної території, яка є набагато ширшою – «приватний» простір, у якому відбуваються економічна та соціальна діяльність, виробництво, споживання та дозвілля [12].

З урахуванням цього для вибору варіанта закріплення повноваження щодо надання конкретної послуги можуть бути використані два підходи. Перший підхід полягає в тому, щоб визначити оптимальну сферу виробництва і споживання публічних послуг та, можливо, «створити» територіальні органи, відповідальні за надання цих послуг. Зокрема, такий підхід базується на «теорії клубу» з різними перспективами функціонального перекриття юрисдикцій, що конкурують (*functional over lapping competing jurisdictions, FOCJs*) [13].

Другий є більш прагматичним рішенням і полягає у вивченні того, як чинні органи місцевої влади здатні виробляти ці послуги у найбільш ефективний спосіб. Інституціональні комбінації можуть у цьому разі набувати різних форм; спільна діяльність між громадами – один із можливих варіантів серед інших [14].

Децентралізація може мати як позитивні, так і негативні наслідки. З одного боку, потенційні негативні наслідки виникають унаслідок передавання повноважень, яке пов'язано з розширенням можливостей «захоплювати» політиків та чиновників на місцевому рівні та з потенційно нижчим рівнем навичок у них. З іншого боку, краща політична підзвітність місцевих політиків і чиновників і, як наслідок, покращена політична та технічна відповідальність, що існує паралельно з їхніми кращими знаннями місцевих ресурсів та проблем, і порівняно легший шлях до інновацій (як процесу, так і продукту) могли справити позитивний вплив на зростання добробуту. Тому чистий ефект залежить від балансу між численними факторами і, як результат, скоріше є кейс-специфічним і не може бути визначений попередньо (*ex ante*).

Водночас важливо зауважити, що розглянуті вище методологічні підходи не дають вичерпної відповіді щодо критеріїв того, якою мірою децентралізація чи централізація повинна домінувати у наданні тієї чи іншої послуги. В. Оутс [15] пропонував п'ять критеріїв, за якими доцільно співвідносити функції з відповідним рівнем влади (табл. 2). Ці критерії мають бути обґрунтованими, зваженими за мірою важливості впливу на ухвалення рішення; їхній вплив повинен мати кількісну оцінку. Результат такого оцінювання і зважування розв'язує проблему централізації — децентралізації.

Таблиця 2. **Критерії централізації — децентралізації**

Критерій	Децентралізація	Централізація
Перевага	Гетерогенність	Гомогенність
Економія масштабу	Ні	Так
Перетікання, побічні результати (*spillover*)	Ні	Так
Перенасиченість (*congestion*)	Ні	Так
Витрати на ухвалення рішення	Якщо вони збільшуються з розміром групи	Якщо вони зменшуються з розміром групи

Джерело: складено за [15].

Перший критерій належить до рівня переваг гетерогенності на певній інституційній території. Якщо індивіди з подібними уподобаннями (зокрема щодо специфічних умов життя) проживають на обмеженій території, тоді децентралізація може бути шляхом для найкращого врахування особливих потреб. Схожість уподобань не є простою для усвідомлення, проте вона повинна, зокрема, брати до уваги мовні особливості. Наприклад, для врахування певних уподобань під час надання освітніх послуг: зокрема, у разі визначення рівня — центрального чи місцевого, — на якому затверджуються шкільні програми для навчання. Доцільно зауважити, що за наявності етнічних чи лінгвістичних громад на одній території певні послуги можуть бути надані в рамках повноважень, переданих цим громадам.

Другий критерій пов'язаний із технічною економією на масштабі, коли йдеться про надання публічних послуг. Ця економія може бути різною відповідно до певної функції. Маємо на увазі різні функціональні мережі для кожної з них. Функціональна територія може бути проаналізована з точки зору виробництва публічних товарів і послуг у випадку, коли економія на масштабі виправдовує таке виробництво, що поширюється за межі громади і потребує взаємодії між різними громадами, або з точки зору споживання — коли виробництво таких послуг має ефекти переливу.

Третій критерій стосується позитивних та негативних екстерналій (зовнішніх ефектів) від надання публічних послуг. Існує два типи побічних ефектів — від виробництва чи від споживання.

Побічний ефект від виробництва можливий, коли місцеві публічні послуги, що виробляються на території громади А, поширюють ефекти на суміжні громади без їхньої участі у рішенні відносно розподілу витрат за споживання таких послуг. Зокрема, якщо місцеві органи влади громади А на власній території вживають заходів зі зменшення викидів у повітря, позитивним ефектом від цього користуються й інші громади, що не беруть участі у виробництві такої послуги.

Побічний ефект від споживання має місце, коли вироблена у громаді А послуга може бути спожитою резидентами інших громад, тобто тими, хто переміщається до громади А з метою скористатися послугою без сплати за неї, і коли цих індивідів не можна обмежити в цьому. Наприклад, центрально розташовані громади, які виробляють послуги у сфері культури, надають можливість користатися цими послугами без участі у фінансуванні дефіциту чи субсидування такої діяльності.

Як і у разі з економією на масштабі, типовим рішенням за наявності екстерналій є розширення інституційної території для приведення її у відповідність із функціональною територією з метою об'єднання кола осіб, що ухвалюють рішення, платять податки та користуються послугами. Однією з альтернатив може бути те, що громади, чиї резиденти отримують вигоди від зовнішнього ефекту, компенсують частку витрат громаді, що виробляє послуги з подібним ефектом. Таке рішення об'єднує бенефіціарів і платників за користування подібними послугами.

Четвертий критерій, протилежний до попереднього, стосується негативних територіальних екстерналій, визначених як пересиченість. Якщо якість споживання публічної послуги залежить від кількості споживачів, їх збільшення може, у разі досягнення певної межі, генерувати високовартісні перенасичення (*costly congestion*). Причина такого явища пов'язана зі зростанням граничних витрат через додаткове збільшення кількості споживачів певної послуги. Наприклад зростання потоку резидентів інших громад, що періодично переміщаються у центральну громаду, споживаючи при цьому послуги, зокрема транспортні, які вона виробляє. У такому випадку потенційні рішення місцевих органів влади можуть бути надзвичайно широкими за

спектром впливу: від запровадження додаткової оплати для нерезидентів, регулювання трафіку, створення паркінгів на в'їздах на територію громади тощо.

П'ятий критерій — витрати, пов'язані з ухваленням рішення, стосуються витрат, які несуть місцеві органи влади під час визначення певного механізму надання публічних послуг: адміністративні витрати на управління постачанням послуг, витрати на інформування учасників (громадян) щодо обсягів необхідних бюджетних коштів тощо. У такому випадку шлях їх мінімізації пов'язаний із удосконаленням організації діяльності місцевих органів влади, оптимізацією адміністративних витрат із застосуванням сучасних інформаційних технологій.

Очевидно, що ці критерії не складають вичерпний перелік. Проте принципи залишаються незмінними навіть за зміни переліку: це питання порівняння відцентрових та доцентрових напруженостей для того, щоб знайти правильний баланс імплементації децентралізації.

Класифікація витрат, які віднесені до різних рівнів влади з урахуванням вищевикладених критеріїв, розрізняє регуляторні функції та надання публічних послуг. У багатьох випадках обрані критерії, які традиційно базуються на теорії фіскального федералізму, самі по собі не дають можливість віднести ту чи іншу функцію (повноваження) до певного рівня влади.

Практика розподілу повноважень із надання публічних послуг у різних країнах між різними територіальними рівнями влади в цілому відповідає вищенаведеній моделі. Водночас вона є обмеженою, оскільки пропонує аналітичні елементи, які базуються, насамперед, на економічних критеріях доцільності децентралізації. Проте, як відмічалося раніше, ці критерії є недостатніми: причини запровадження децентралізації не є винятково економічними і суттєво варіюють. Отже, економічний підхід потрібно доповнювати іншими критеріями — управлінськими, соціальними і політичними. Саме на цьому акцентують увагу висновки теоретиків фіскального федералізму другого покоління.

Один із найпоширеніших підходів, що враховує різноманітні складові, які необхідно аналізувати для визначення доцільності централізації / децентралізації надання певної публічної послуги, ілюструє рис. 2 у вигляді матриці.

Ця інтерпретація здійснення вибору централізації / децентралізації ґрунтована на трьох концептуальних засадах:

- по-перше, матриця вміщує три блоки критеріїв децентралізації / централізації. Окрім економічних, другий блок критеріїв, який стосується управлінських спроможностей місцевих органів влади, складається з критеріїв, особливо необхідних для країн, що розвиваються, та тих, де процес децентралізації розпочинається. Третій блок складається із соціальних, політичних, демографічних, історичних критеріїв, які характеризують середовище здійснення централізації / децентралізації;
- по-друге, у матриці відображено можливі шляхи виробництва публічних товарів і послуг у країні, від найменшої інституціалізованої території — громади, до другого рівня влади — регіонального, з урахуванням можливих наявних функціональних територій. Мета такого відображення — визначення для кожної функції (повноваження) переваг та несприятливих обставин для кожного рівня влади, які у подальшому зважуються для порівняння;
- по-третє, інтерпретація розподілу функцій повторюється для кожної функції, проаналізованої з точки зору централізації / децентралізації. Основна ідея полягає у розміщенні функцій у континуумі від рівня громади до регіональ-

«Місцево-центральний» континуум / Аналітичні елементи / Критерії		Комуна	Міжмуніципальна кооперація					Регіон, провінція	Центр
			Координація	Приватний контракт	Публічний контракт	Міжкомунальний синдикат	Злиття комун		
Економічні									
Економія на масштабі									
Переливи									
Перенасиченість									
Адміністративні, управлінські									
Офіси									
Інформація									
Соціополітичні									
Уподобання	Якісні								
	Кількісні								
	Адміністративні								
Автономія	Законодавча								
	Фінансова								
Ефективність демократичних процедур	Прямі вибори								
	Право голосу								

Рис. 2. **Соціально-економічна матриця централізації / децентралізації за функціями**

Джерело: складено за [16].

ного рівня. Як видно, аналітична логіка призводить не до визначення одного оптимального набору, а до різноманітних варіантів для кожної функції. Зокрема, відповідальність за початкову освіту можна аналізувати лише через визначення виробничої функції, чиї вхідні параметри – штат вчителів, програми, будівля та її утримання тощо. Очевидно, ніщо не вказує на те, що відповідальність за ці вхідні має бути покладена на один і той самий рівень влади у кожній країні. Визначення шкільних програм є певною характеристикою: в унітарній і централізованій країні програми, як правило, формуються на національному рівні, водночас, у гетерогенних суспільствах місцеві органи влади схиляються до підтримки певної свободи в адаптації програм до місцевих умов.

Матриця децентралізації функцій (повноважень) використовується для застосування підходу, який враховує одночасно багато аспектів. Вона забезпечує процес, а не результат. Для того, щоб бути чітким, цей підхід включає: участь багатьох суб'єктів децентралізації, формулювання стратегічного бачення процесу, транспарентну інформацію про цілі та інструменти, уніфіковані визначення, порівняння переваг та недоліків. Матриця децентралізації застосовується для аналізу кожної функції. Кінцевою метою процесу є імплементація децентралізації згідно з дорожньою картою, узгодженою із термінами і ключовими стандартами, та з відповідними інструментами (у рамках функцій, фінансів, виконавців).

Висновок. Розглядаючи феномен децентралізації як багатогранне поняття, що враховують як процес чи ситуацію передавання (*transfer*) влади (повноважень) та відповідальності щодо надання публічних (суспільних) функцій від центрального (національного) до нижчих (субнаціонального, регіонального, місцевого) рівнів влади чи квазінезалежних державних установ та / або приватного сектору, треба вказати, що:

- децентралізація не існує поза державою, вона здійснюється державою за правилами, які встановлює сама держава; її завжди супроводжує певний спротив, або, принаймні, небажання втрачати контроль над владними повноваженнями та ресурсами;
- явище трансферту влади та ресурсів свідчить про те, що централізацію та децентралізацію доцільно розглядати як пов'язані процеси, які формують єдиний континуум, що характеризує державно-управлінський простір, де відбувається ухвалення різноманітних публічних рішень, отже, немає підстав протиставляти поняття централізація і децентралізація як антоніми. Адже у будь-якій точці означеного континууму, за винятком двох крайніх, завжди існуватиме наявність централізованих та децентралізованих підходів до функціонування різних сфер політики;
- запровадження децентралізації завжди повинно передбачати її детальне проектування та оцінювання з точки зору її здатності (порівняно із централізацією) досягнути ширших цілей — справедливості, ефективності, якості та фінансової обґрунтованості, а успіх децентралізації безпосередньо залежить від підготовки як центральних, так і місцевих органів влади до децентралізованого адміністрування.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Rondinelli D.A.* «Sovereignty on Line: The Challenges of Transnational Corporations and Information Technology in Asia» in Sovereignty under Challenge: How Governments Respond / Ed. by J.D. Montgomery and N. Glazer. – New Brunswick, N.J. : Transaction, 2002. – P. 345–371.
2. *Storper M.* Society, community and economic development // Studies in Comparative International Development. – 2005. – 39, No. 4. – P. 30—57. – doi: https://doi.org/10.1007/BF02686164
3. *Weber M.* Economy and Society / Translated by Roth and Wittich. — N. Y. : Bedminster Press, 1968. – 62 p.
4. *Olson M.* The Logic of Collective Action. — Cambridge, MA : Harvard University Press. 1965. – 200 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://moodle.drew.edu/2/pluginfile.php/225050/mod_resource/content/2/Olson%20%281967%29%20Logic%20of%20Collective%20Action%20%28book%29.pdf (дата звернення: 05.07.2018).
5. *Buchanan J., Tullock G.* The Calculus of Consent. — Ann Arbor : University of Michigan Press, 1962. – 270 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://files.libertyfund.org/files/1063/Buchanan_0102-03_EBk_v6.0.pdf (дата звернення: 05.07.2018).
6. *Giddens A.* The consequences of modernity. – Stanford : Stanford University Press, 1990. – 186 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://voidnetwork.gr/wp-content/uploads/2016/10/The-Consequences-of-Modernity-by-Anthony-Giddens.pdf (дата звернення: 05.07.2018).

7. Lezioni sullo sviluppo locale / Eds. Becattini G. and Sforzi F. – Turin : Rosenberg & Sellier and Sforzi, 2002. – 320 p.
8. *North D.C.* Institutions, institutional change, and economic performance. – Cambridge, U.K. : Cambridge University Press, 1990. – 164 p.
9. *Stiglitz J.E.* Whither Socialism? – Cambridge, MA : MIT Press, 1994. – 352 p.
10. *Barca F.* An agenda for a reformed Cohesion Policy: a place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report at the Request of Danuta Hubner / Commissioner for Regional Policy. – 2009. – 244 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf (дата звернення: 05.07.2018).
11. *Rodriguez-Pose A., Storper M.* Better Rules or Stronger Communities? On the Social Foundations of Institutional Change and Its Economic Effects // Economic Geography. – 2006. – 82 (1). – P. 1–25 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.jstor.org/stable/30033045 (дата звернення: 05.07.2018).
12. *Dafflon B., Ruegg J.* Réorganiser les communes, créer l'agglomération // Editions Universitaires, Collection Economie et Gestion. – 2001. – 4. – P. 15–17.
13. *Eichenberger R., Frey B.* FOCJ: a Complement and Alternative to Today' Federalism // Handbook of Fiscal Federalism / E. Ahmad, Giorgio Brosio. — Cheltenham : Edward Elgar, 2007. – P. 154–181 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www3.unifr.ch/finwiss/de/assets/public/research/academic%20publications/Funtional_Overlapping_and_Competing_Jourisdictions.pdf (дата звернення: 05.07.2018).
14. *Dafflon B., Ruegg J.* Créer l'agglomération par une logique «de bas en haut»: la démarche du canton de Fribourg (Suisse) // Revue d'Economie Régionale et Urbaine. – 2003. – No. 5. – P. 889–908.
15. *Oates W.E.* Fiscal Federalism. — N. Y. : Harcourt Brace Jovanovich, 1972. – 256 p.
16. *Dafflon B., Madie, T.* Decentralization: a few principles from the theory of fiscal federalism. – Paris : Agence Francaise de Developpement, 2009. – 111 p.

REFERENCES

1. Rondinelli, D.A. (2002). *«Sovereignty on Line: The Challenges of Transnational Corporations and Information Technology in Asia» in Sovereignty under Challenge: How Governments.* New Brunswick. N.J.: Transaction.
2. Storper, M. (2004). *Society, community and economic development*. Studies in Comparative International Development.
3. Weber, M. (1921). *Economy and Society. Translated by Roth and Wittich* (1968). New York: Bedminster Press.
4. Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge MA: Harvard University Press.
5. Buchanan, J. & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
6. Giddens, A. (1990). *The consequences of modernity*. Stanford: Stanford University Press.
7. Becattini, G. & Sforzi, F. (Eds.). (2002). *Lezioni sullo sviluppo locale*. Turin: Rosenberg & Sellier and Sforzi.
8. North, D. (1990). *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge. U.K.: Cambridge University Press.
9. Stiglitz, J. (1994). *Whither Socialism?* Cambridge. MA: MIT Press.
10. Barca, F. (2009). *An agenda for a reformed Cohesion Policy: a place-based approach to meeting European Union challenges and expectations.* Independent Report at the Request of Danuta Hubner. Commissioner for Regional Policy.
11. Rodriguez-Pose, A. (2006) & Storper M. (2006). Better Rules or Stronger Communities? On the Social Foundations of Institutional Change and Its Economic Effects. *Economic Geography. 82 (1)*.
12. Dafflon, B. & Ruegg, J. (2001). Réorganiser les communes, créer l'agglomération, Editions Universitaires. *Collection Economie et Gestion, 4*, 15-17.
13. Eichenberger, R. & Frey, B. (2007). *FOCJ: a Complement and Alternative to Today's Federalism.*
14. Dafflon, B. & Ruegg, J. (2003). *Créer l'agglomération par une logique «de bas en haut»: la démarche du canton de Fribourg (Suisse).* Revue d'Economie Régionale et Urbaine.
15. Oates, W.E. (1972). *Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich*. New York.
16. Dafflon, B. (2011) & Madies, T. (2011). *Decentralization: a few principles from the theory of fiscal federalism*. Agence Francaise de Developpement, Paris.

Стаття надійшла до редакції журналу 05.07.2018.