

УДК 349.3:332.1:331.101:352.02

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.1.10>

Ярошович Володимир Іванович,

доктор філософії з публічного управління та адміністрування,
старший викладач кафедри публічного управління та адміністрування
Львівського національного університету ветеринарної медицини
та біотехнологій імені С.З. Гжицького
ORCID ID: 0000-0003-1183-9111

Січкач Володимир Андрійович,

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Львівського національного університету ветеринарної медицини
та біотехнологій імені С.З. Гжицького
ORCID ID: 0009-0003-1473-3061

Гось Андрій Іванович,

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Львівського національного університету ветеринарної медицини
та біотехнологій імені С.З. Гжицького
ORCID ID: 0009-0005-9302-1592

**ДЕРЖАВНА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ У КОНТЕКСТІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ
МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ В УКРАЇНІ**

**STATE SOCIO-ECONOMIC POLICY IN THE CONDITIONS
OF DECENTRALIZATION OF POWER IN THE CONTEXT
OF THE IMPLEMENTATION INTERNATIONAL EXPERIENCE IN UKRAINE**

У статті визначено, що глобалізація та інформаційна революція змушують дедалі більше країн переглядати ролі органів різних рівнів державної влади та їх взаємодію з регіонами, місцевими територіальними спільнотами та громадянським суспільством. Ці реформи, як правило, передбачають делегування відповідальності на рівень регіональних та місцевих органів влади та передачу владних повноважень та функцій за межі урядових структур за одночасного посилення компетенції органів влади на регіональному та місцевому рівні.

З'ясовано, що численні реформи стосуються змін в організації діяльності та компетенції органів регіонального та місцевого рівнів. Ці законодавчі та організаційні зміни призвели до послаблення ролі місцевого та регіонального рівня у внутрішній діяльності держав. Наразі бюджетні обмеження, тенденції національних урядів до централізації повноважень, а також дедалі більшого розмежування держав послаблюють свободу дії місцевої влади, ставлячи під сумнів децентралізацію та субсидіарність.

Доведено, що сьогодні спостерігаються відмінності в рівнях територіальної організації та децентралізації, що досягаються кожною країною окремо. Проте, значна кількість країн світу, що розвиваються, продовжують перебувати у стані роз'єднаності апарату влади, включаючи корупцію та різні зловживання, неправильний розподіл ресурсів, неефективну систему оподаткування та непрофесіоналізм надання послуг уповноваженими органами, їх посадовими особами.

Обґрунтовано, що особливого значення набуває імплементація міжнародного досвіду з побудови раціональної, ефективною, збалансованою системи публічного управління, чільне місце в якій практично у всіх розвинених країнах займає децентралізація державної, насамперед виконавчої гілки влади. Досліджуючи міжнародний досвід децентралізації влади, сучасний період ознаменувався пошуком найкращої форми організації управління та побудови системи зв'язків між його складовими.

Ключові слова: децентралізація, державна соціально-економічна політика, імплементація, сучасний етап, реалізація, міжнародний досвід.

The article determines that globalization and the information revolution force more and more countries to review the roles of bodies of various levels of state power and their interaction with regions, local territorial communities and civil society. These

reforms, as a rule, provide for the delegation of responsibility to the level of regional and local authorities and the transfer of power and functions outside government structures, while simultaneously strengthening the competence of authorities at the regional and local level.

It was found that numerous reforms relate to changes in the organization of activities and competences of bodies at the regional and local levels. These legislative and organizational changes led to a weakening of the role of local and regional levels in the internal activities of states. Currently, budget constraints, the tendency of national governments to centralize powers, as well as the increasing demarcation of states weaken the freedom of action of local authorities, calling into question decentralization and subsidiarity.

It is proven that today there are differences in the levels of territorial organization and decentralization achieved by each country separately. However, a significant number of the developing countries of the world continue to be in a state of disunity of the government apparatus, including corruption and various abuses, improper distribution of resources, inefficient taxation system and unprofessionalism in the provision of services by authorized bodies and their officials.

It is substantiated that the implementation of international experience in building a rational, effective, balanced system of public administration, in which the decentralization of the state, primarily the executive branch of government, occupies a prominent place in almost all developed countries, is of particular importance. Studying the international experience of power decentralization, the modern period was marked by the search for the best form of management organization and building a system of connections between its components.

Key words: *decentralization, state socio-economic policy, implementation, modern stage, implementation, international experience.*

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Вибір тієї чи іншої моделі децентралізації обумовлений історією територіально-політичного устрою держави, територіальною консолідацією суспільства та політичною практикою. Слід погодитися з тим, що сьогодні місцева та регіональна автономія стали принципами європейського вектору децентралізації. Однак, економічна та фінансова криза є не єдиною причиною територіальних реформ європейських держав. Деякі законодавчі зміни є результатом прагнення до подальшої європейської інтеграції та зобов'язань, що випливають з цього, пов'язаних з цією метою. Соціально-економічною передумовою ж стали Європейська Хартія місцевого самоврядування та інші процедурні підстави створення і розширення Європейського Союзу.

Аналіз останніх досліджень, в яких започатковано розв'язання проблеми та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. Згідно із твердженнями сучасних дослідників, особливостями загальноєвропейської соціально-економічної політики займаються такі інститути Європейського Союзу, як Рада Європи з Хартією місцевого самоврядування та регіональної автономії, Європейський Союз з концепцією Європи регіонів та сприяння регіональному економічному розвитку, члени Європарламенту, як прихильники оптимізації соціально-економічного зростання місцевих та регіональних автономій. Зазначений перелік вимагає більш пильної уваги, особливо в світлі Європейської Хартії місцевого самоврядування до якої конкретно говориться про те, що місцева влада не повинна займатися будь-яким питанням,

що офіційно не здійснюється державою, але повинна мати повну свободу дій для здійснення своєї ініціативи.

Мета статті полягає в обґрунтуванні імплементації зарубіжного досвіду процесів децентралізації у контексті реалізації державної соціально-економічної політики на сучасному етапі трансформацій.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Моделі європейської регіоналізації відрізняються між собою за принципом формування регіональних утворень: з домінуванням національних основ Бельгія, Боснія та Герцеговина історико-культурних Австрія, ФРН, Іспанія, Італія, Швейцарія економіко-територіальних Угорщина, Норвегія, Польща, Болгарія, Греція. Так було в Албанії, яка, нині делегує розподіл води муніципалітетам, а також у колишній югославській Республіці Македонії та Чорногорії, які доручили своїм муніципалітетам управління територіально-просторовим плануванням – повноваження, яке традиційно децентралізоване у більшості європейських країн.

Інші реформи відбуваються на політичній основі, наприклад, в Ісландії як реакція на кризу, яка вразила країну, або в Бельгії, після шостої державної реформи, спрямованої на зміцнення регіоналізації країни. Деякі держави Європи запланували аналогічні проекти, але з більш чіткими цілями скорочення видатків. Це стосується Португалії, де багато цивільних парафій, муніципальні освіти з винятковими власними повноваженнями, що об'єднуються. Проте, муніципальні злиття не призводять автоматично до підвищення ефективності та масш-

табу економіки, отже подібні реформи необхідно проводити з обережністю та у координації місцевих органів влади та населенням.

Проте, вже відбувається чергове повернення практики держав до децентралізованого управління, найвагомішим аргументом для цього стає усвідомлення невідкладності реального втілення принципу субсидіарності, зміст якого відображено в Європейській Хартії місцевого самоврядування, де закріплено положення про необхідність здійснення муніципальних функцій тими владою, які найближчі до громадян. Поза всяким сумнівом, децентралізація є основою територіальних реформ Європи, що проводяться в даний час. У Сполученому Королівстві Великобританії та Північної Ірландії та Нідерланди місцеві органи влади в даний час мають ширші повноваження в галузі охорони здоров'я та соціальних питань.

Однак, подальша децентралізація іноді є лише симптомом відмови держави, яка не передає фінансові кошти, необхідні для належного виконання цих нових завдань. Реформи, пов'язані з територіальними перетвореннями, в останні десятиліття стали досить поширеними в Європі, в основному вони пов'язані з укрупненням муніципалітетів через злиття, а також з так званою регіоналізацією території.

Цей реформаторський рух, заснований на концепції Європи регіонів, був дуже активним починаючи з перших ознак реформ європейських держав в основному є не тільки розвиток децентралізації, а й стабілізація, або скорочення державних витрат на місцеве самоврядування, а також допомога у пристосуванні життєдіяльності місцевих та регіональних органів влади до бюджетних та функціональних обмежень, що накладаються центральними органами влади. Децентралізація владних повноважень процесу прийняття рішень на нижчі рівні управління все більше привертає увагу країн світу.

Проте слід зазначити, що загальний рух децентралізації держав Європи було поставлено під загрозу в деяких країнах внаслідок центристських тенденцій деяких держав. Такі реформи нині більшою мірою пов'язані з метою досягнення більшої економії за рахунок масштабу в умовах жорсткої економії та скорочення державних видатків. Вони можуть також служити державам засобом відновлення політичного контролю над повноваженнями, делегованими місцевим та регіональної влади. В Ірландії, як і в Угорщині таке повноваження, як розподіл води, тепер має керуватися урядовою установою, а в Молдові нещодавно були вжито заходів щодо передачі всіх повнова-

жень, пов'язаних з питаннями освіти, центрального уряду.

Цей критерій чисельності населення було також обрано у Фінляндії, де міжмуніципальне співробітництво стало обов'язковим управління місцевими державними службами. Аналогічно, у Чеській було прийнято закон, згідно з яким багато послуг для громадян повинні надаватися лише великими місцевими органами влади.

Зрештою, закон Угорщини зобов'язує муніципалітети об'єднувати свої служби, з тим щоб мати можливість закривати муніципальні підрозділи дрібніших муніципалітетів, зберігаючи при цьому своє політичне та адміністративне існування. Хоча немає жодної гарантії того, що суворий контроль над витратами буде забезпечений за рахунок вибору такого шляху, зусилля, на наш погляд, становить загрозу для місцевого самоврядування, оскільки нові правила запроваджуються без будь-яких попередніх консультацій та послаблюють взаємозв'язок, встановлений між громадянами та місцевими органами влади.

Досвід кожної країни є унікальним та неповторним у своєму виконанні. Такі країни як Австралія, Канада та США протягом десятиліть розвивають системи, через які різні рівні управління наділяються певними владними повноваженнями в процесі прийняття рішень і несуть відповідальність. В даний час Канаду можна назвати однією з найбільш децентралізованих країн у світі. Конституція Канади розподіляє владу між федеральним і десятьма провінційними урядами за відповідними функціями. Провінції визначають структуру та повноваження муніципалітетів, закріплені в муніципальних актах.

Муніципалітетам надаються повноваження загального характеру, а не конкретизуються формальні сфери відповідальності з різних послуг. Крім того, широке поширення на рівні провінцій отримала практика передачі державних функцій на договірній основі приватному сектору, та управління договірними відносинами перетворилося в один із найбільш пріоритетних напрямів адміністративної діяльності.

На відміну від Канади, де компетенція рівнів управління не має конституційних гарантій, а повноваження місцевого рівня визначаються самостійно провінціями, у США механізм поділу повноважень між рівнями управління закріплений у Конституції, на основі якої створена федеральна система, що розділяє повноваження між центральними урядами та урядами штатів. Повноваження, які не делегуються на національний рівень, за Конституцією закріплюються за штатами.

При цьому, якщо рівень влади не може забезпечити отримання коштів через податкову політику, він може діяти незалежно. Кожен уряд наділений винятковими повноваженнями, які не можуть бути урізані іншим урядом. Питання, які можуть бути вирішені повністю в межах штату, є винятковою прерогативою його уряду, на місцевому рівні громадяни взаємодіють зі своїм урядом найбільш тісно, саме так безпосередньо забезпечуються багато основних послуг. Влада округів наділена широкими повноваженнями, включаючи здійснення екологічних та соціальних програм, тоді як конкретні округи вирішують конкретні проблеми – наприклад, питання водопостачання чи шкільного навчання.

Територіальні реформи, здійснені в останні роки, як правило, складаються зі злиття між органами влади на місцевому або регіональному рівні. Це може становити небезпеку для місцевого самоврядування, якщо відповідні місцеві органи влади та населення не будуть належним чином консультуватися з цього питання заздалегідь. Майже у всіх європейських державах муніципалітет залишається основним територіальним рівнем. Проте було запропоновано провести безліч територіальних реформ з метою скорочення їх числа, покращення управління місцевими державними службами та скорочення державних витрат.

Отримавши істотну самостійність у розробці та реалізації місцевої політики, місцеві правителі мають більше можливостей для територіального економічного розвитку, порівняно з тим часом, коли вони були змушені виконувати економічні цілі, визначені на державний рівень.

Муніципалітети досягли значної економії за рахунок ефекту масштабу за рахунок міжмуніципального співробітництва, яке часто заохочується центральним урядом з метою підвищення ефективності та застосування керівних принципів скорочення бюджету.

Фінансово-економічна криза спонукала до справжньої готовності підвищити ефективність за рахунок економії масштабу. злиття послуг та внутрішніх програм скорочення витрат у межах влади. Проте, вкрай важливо, щоб злиття та реорганізації здійснювалися відповідно до принципів місцевого самоврядування, субсидіарності та взаємозв'язку з місцевим населенням. Результати досліджень, проведених протягом кількох років фахівцями Світового Банку показали, що прогрес реформ децентралізації у більшості країн відрізняється.

Хоча центральні органи влади делегували управління у багатьох галузях на нижчі рівні

влади, але реальні повноваження щодо прийняття рішень були делеговані лише в окремих випадках. Це не дивно, оскільки для того щоб ввести нові структури управління, потрібно значно більше часу, ніж самі країни чекали. Якщо повноваження щодо надання державних послуг і делегуються або передаються, то центральні органи влади часто з небажанням та примусом зі зрозумілих причин віддають контроль за доходами.

Очевидно, що ефективна децентралізація передбачає функціонування інституціональних структур широкого спектру, які не існували в умовах старої системи, займає час їхнього розробки. Темпи зростання більше розвинених країн сповільнилися внаслідок ефектів великої рецесії та боргових проблем. При цьому, зростання йшло нерівномірно і в менш розвинених регіонів, тож показники міжрегіональної нерівності навіть зросли, після рецесії процеси зближення двох груп країн, «старих» та «нових» членів ЄС, сповільнилися. Фінансово-економічна криза стала каталізатором адміністративно-територіальних реформ держав Європи, метою яких є спрощення адміністративних організацій, забезпечення чіткого розмежування повноважень, здійснюваних кожним рівнем публічної влади, а також досягнення значної економії державних витрат.

В останнє десятиліття у Європі спостерігається тенденція регіоналізації, а саме створення нових або зміцнення регіонів, розширення їхньої компетенції та підтвердження їх ролі як привілейованої зацікавленої сторони на європейському рівні. В даний час цей процес є найбільш активним у Румунії, її адміністративні регіони найближчим часом мають бути перетворені у повноцінні регіональні органи влади, що передбачає передачу повноважень, що раніше здійснювалася центральною державою, муніципалітетам і повітам.

Конкретні обов'язки цих майбутніх регіонів все ще обговорюються, але ефективніше управління європейськими фондами є однією із основних цілей цієї програми. Аналогічні обговорення були проведені у Швеції та Словенії. В інших державах, наприклад, в Албанії, Грузії, Мальті, Ірландії та Словаччині процеси, спрямовані на зміцнення регіонів здійснюються або шляхом перегляду територіальних поділів, або шляхом надання їм більшої гнучкості. У Польщі, Франції та Німеччині регіонам було надано більше повноважень, зокрема у галузі економічного розвитку.

Іншою метою, часто пов'язаною з цими реформами, є територіальне спрощення, спрямоване на те, щоб уникнути дублювання між декількома

компетенціями, як можна бачити в Іспанії, де уряд готує такого роду великомасштабні територіальні реформи для виправлення цієї ситуації. Аналогічний проект був також запланований у Франції та привів би до заміни трьох існуючих органів влади одним в Ельзасі, проте його відкинули на всенародному референдумі.

Незважаючи на все це, навіть якщо можна визначити загальне зміцнення регіонального рівня, основна ідея не призвела до міжурядового консенсусу, причиною якої, на наш погляд, є відсутність реально чинного конституційного актам, що охоплює концепцію регіонального самоврядування. На жаль, деякі дії національних урядів йдуть урозріз із цими принципами. Крім того, як видається, вони найчастіше призводять до централізації повноважень, відмови від близькості місцевих органів влади до громадян внаслідок створення нових територіальних організацій та до великих бюджетних та оперативним обмеженням.

У країнах перехідного періоду підставами для децентралізації в основному були зменшення домінування центру з одночасним становленням самостійного місцевого самоврядування, перехід від жорсткої планової економіки до ринкових відносин, надання якісних послуг населенню. Отже, децентралізація державної влади та управління, розмежування владних повноважень між орга-

нами центральної, регіональної влади та органами місцевого самоврядування, партнерство, субсидіарність є визнаними принципами здійснення адміністративної реформи провідними і соціально-економічно розвинутими державами.

Формулювання висновків і перспектив подальших досліджень в даному напрямку. Ефективна європейська соціально-економічна політика відмовилися від будь-якого процесу централізації, а також від будь-якого рішення, яке б поставило під сумнів принцип субсидіарності. Щодо безпосередньо Європейського Союзу, то особливу увагу слід приділити аналізу нормативно-правової діяльності Європейському парламенту, Європейської Комісії та Європейської Ради, які відіграють ключову роль у проголошенні принципу субсидіарності та децентралізації.

Органи управління територіальних громад повинні бути залучені до розробки всіх державних стратегій для забезпечення послідовності та ефективності. Необхідно контролювати розподіл місцевих фінансів та будь-яких бюджетних обмежень, що запроваджені стосовно місцевих органів влади. Вони сьогодні створюють серйозну загрозу для подальшого існування місцевого та регіонального самоврядування в Європі та для будь-якої політики, яка закликає до територіального розвитку і до сталого та послідовного зростання.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Болтак О. Л. Шляхи вдосконалення системи управління підприємством. *Відкритий міжнародний університет розвитку людини "Україна"*. URL: <http://nauka.zinet.info/9/boltak.php> (дата звернення: 22.02.2023).
2. Василенко В. А. Теорія і практика розробки управлінських рішень: навч. посіб. К., 2012. С. 37–44.
3. Донцов А. І. Психологія колективу: методологічні проблеми досліджень. К., 2015. С. 43–46.
4. Коляда С. П., Літовченко Б. В. Професіоналізація ризик-менеджменту – шлях від коучінгу до фасилітації. *Вісник АМСУ. Серія «Економіка»*. 2015. №1. С. 61–67.
5. Мельник Л. Л., Осацька Ю.С. О. Господарський механізм у системі ринкової економіки. *Економіка і держава*. 2012. № 6. С. 19–21.
6. Національна парадигма сталого розвитку України / за заг. ред. акад. НАН України, д.т.н., проф., засл. діяча науки і техніки України Б. С. Патона; ДУ «ІЕПСР НАН України». Київ, 2012. 72 с.
7. Розум Р.І., Буряк М.В., Любезна І.В. Еколого-економічні системи: основні аспекти. *Науковий огляд. Науковий журнал*. Київ, 2015. №6 (16). С. 33–49.