

УДК 351.82

К. В. Мануїлова

кандидат історичних наук,
докторант кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У СВІТІ

У статті проведено аналіз тенденцій децентралізації публічної влади у світі. Наведено порівняльну характеристику особливостей розвитку децентралізації публічної влади в розвинених державах, у посткомуністичних країнах та країнах, що розвиваються. Зазначено, що соціальні, політичні й економічні кризи, військові конфлікти та стихійні лиха сприяють процесам рецентралізації.

Ключові слова: децентралізація, публічна влада, рецентралізація, криза, тенденції.

Постановка проблеми. Розбудова України як держави, утвердження власного шляху розвитку й місця в геополітичному оточенні, включення її до складу Європейського Союзу нерозривно пов'язані з організацією ефективної публічної влади, яка відповідатиме сучасним міжнародним і європейським стандартам.

Тема розвитку публічної влади стає досить актуальною в періоди реформування владних органів. Зокрема, нині зацікавленість до неї значно підвищилась, оскільки в Україні триває реформа з децентралізації влади.

Перший крок на цьому шляху Україна зробила в 1997 р., коли ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування та прийняла Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Наступним кроком у цьому напрямі є проголошення програми за ініціативи Президента України П. Порошенка під назвою «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», що визначила пріоритетні напрями розвитку держави [1, с. 14]. Ключовою реформою цієї програми є децентралізація влади, яка має впровадити в органи публічної влади України передові форми й методи управління.

Авторитетні українські вчені М. Баймуратов, О. Батанов, Х. Приходько стверджують, що модель децентралізації й деконцентрації публічної влади, яка пропонується сьогодні, характеризується фактичною імплементацією місцевого самоврядування до матерії державного управління, тотальною залежністю від держави та відсутністю політичних, економічних, управлінських амбіцій. Місцеве самоврядування за такого варі-

анта політико-правового оформлення допускає можливість не лише юридичного, а й адміністративного втручання у свою діяльність [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом серед науковців зріс інтерес до різноманітних аспектів децентралізації публічної влади. Так, вітчизняні й російські дослідники А. Малий, В. Гуліна та І. Трофімова розглянули особливості державного управління й відносин центру з локальними організаціями в європейських країнах. Управлінський аспект відносин централізації й децентралізації проаналізовано С. Турусіним, В. Андрияш, О. Євтушенко. Питання фіскальної децентралізації стали темою наукових розвідок Р. Магомедової, М. Сулейманова, О. Рябоконе, Т. Сумської, Є. Балицького, С. Фролова.

Іноземні автори зосередили увагу на характеристиці специфіки децентралізації в ОЕСР (Н. Баскаран, Л. Фельд), у Європі (Л. Ейрауд, М. Туладгар, М. Есцолано, М. Бадіа, М. Сарнес, А. Арістовнік), Азії (С. Г'уман, Ранджит Сингх), а також у країнах, що розвиваються (Й. Діцковіцк, П. Хеллер, Б. Голдфранк).

Аналіз наявної наукової літератури показав, що проблему децентралізації публічної влади висвітлено достатньо. Проте досліджень, у яких було б розглянуто різні тенденції розвитку публічної влади в умовах децентралізації, немає (крім статті російського економіста О. Лібмана, який опосередковано торкнувся теми тенденцій децентралізації публічної влади, коли розглядав вплив децентралізації на структуру політичної системи [3]).

Розпочата в Україні політика децентралізації публічної влади покликана зберегти єдність держави. Тому для нашої країни актуальним є з'ясування тенденцій розвитку децентралізації публічної влади в умовах децентралізації. Дослідження цієї проблеми важливе для забезпечення ефективного функціонування публічної влади в країнах світу, зокрема й для України.

Мета статті. Головною метою роботи є обґрунтування тенденцій розвитку публічної влади в умовах децентралізації. Її досягнення вимагає вирішення таких завдань: визначення й надання характеристики тенденцій розвитку децентралізації публічної влади в різних країнах світу; з'ясування факторів, що впливають на децентралізацію публічної влади; надання рекомендацій щодо особливостей упровадження децентралізації публічної влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Упродовж останніх десятиліть децентралізація влади стала однією з найбільш поширених і глобальних реформ у світі. Незважаючи на всі відмінності, притаманні різним моделям децентралізованої публічної влади, існують певні тенденції, характерні для всіх моделей.

Більше ніж двадцятирічний досвід запровадження децентралізації публічної влади показує, що такі перетворення можливі незалежно від форм державного устрою й правління. Однак причини та цілі децентралізації публічної влади в розвинених державах, посткомуністичних країнах і країнах, що розвиваються, значно відрізняються. У західному світі децентралізацію розуміють як ефективний інструмент реорганізації уряду з метою надання оперативних державних послуг, а також як засіб створення «держави загального добробуту». Країни, що розвиваються, звертаються до децентралізації, щоб «вирватись» із пастки неефективного управління, макроекономічної нестабільності й неадекватного економічного зростання. Запровадження децентралізації в Латинській Америці є результатом політичного тиску з боку населення в напрямі демократизації. В Африці децентралізація – шлях до національної єдності. Для посткомуністичних країн Центральної й Східної Європи децентралізація – це прямий результат переходу від соціалістичної системи господарства до ринкової економіки та демократії [4, с. 2].

Іншою тенденцією розвитку децентралізації публічної влади є запровадження адміністративно-територіальної реформи. У результаті таких перетворень, за даними Ради європей-

ських муніципалітетів і регіонів, у 41 країні Європи сьогодні функціонують два чи три рівні територіальної організації публічної влади [5, с. 8].

Важливою тенденцією розвитку децентралізації публічної влади є запровадження фіскальної децентралізації. Її віднесено до набору політики, спрямованої на збільшення доходів, або до фінансової автономії субнаціональних органів державного управління. Фіскальна політика децентралізації може приймати різні інституційні форми, такі як збільшення трансфертів із центрального уряду, створення нових субнаціональних податків або делегування податкового органу, який раніше був національним [6].

Незважаючи на те, що кожна країна має свою модель фіскальної децентралізації, загальним для всіх децентралізованих країн світу є те, що передача частини податків на користь органів місцевого самоврядування позитивно впливає на економічний розвиток в адміністративно-територіальних одиницях.

У робочому документі Департаменту з бюджетних питань Міжнародного валютного фонду за 2015 р. на основі аналізу особливостей фіскальної децентралізації в 64 країнах світу зроблено висновки, що фіскальна децентралізація може слугувати інструментом для підвищення ефективності державних послуг у країнах із розвинутою економікою, проте її наслідки в країнах з економікою, що розвивається, є досить неоднозначними [7, с. 22]. Відомий американський економіст П. Смок, проаналізувавши запровадження фіскальної децентралізації в країнах, що розвиваються, підкреслив, що вона принесла багато розчарувань і фінансових проблем у країнах зі слабким власним джерелом отримання доходів [8, с. 36].

Ваговим фактором у розвитку децентралізації публічної влади є економічний рівень держави. Цей рівень економічного розвитку держави чи регіону значною мірою визначає можливості децентралізації влади. Бідні країни на практиці часто вдаються до протилежного рішення – централізації. Інакше кажучи, чим заможнішою є країна, тим більше повноважень і ресурсів вона передає на місця [9].

Децентралізацію публічної влади прийнято рекомендувати в періоди національної кризи, конфліктів або стихійних лих як ефективний інструмент для перебудови чи створення ефективного уряду, а також для забезпечення ефективного розподілу ресурсів [10, с. 3].

Рада європейських муніципалітетів і регіонів проаналізувала особливості розвитку 41 європейської країни в період соціальної, фінансової, економічної кризи 2008 р. та зазначила, що місцева й регіональна влада була змушена адаптуватись до нової політичної й економічної ситуації. Обмеження бюджету змусило національні уряди посилити тенденції до рецентралізації повноважень і зменшити свободу місцевої й регіональної влади [11, с. 3].

Отже, досвід децентралізованих країн Європи свідчить, що будь-які кризи, військові конфлікти, економічні проблеми приводять до скорочення процесів децентралізації публічної влади в країні.

Висновки і пропозиції. Проведений аналіз світових тенденцій у сфері децентралізації публічної влади продемонстрував, що здійснення політики децентралізації можливе за будь-якої державної структури й при будь-якого режиму в країні; під час запровадження адміністративно-територіальної реформи, яка передбачає створення двох чи трьох рівнів територіальної організації публічної влади із широкими повноваженнями; за введення фіскальної децентралізації.

Ступінь децентралізації публічної влади залежить від економічного розвитку країни: чим вищий розвиток економіки в країні, тим вищий ступінь децентралізації публічних органів влади. Економічні, соціальні й політичні кризи, воєнні конфлікти, стихійні лиха сприяють процесам рецентралізації повноважень та зменшенню прав і свобод органів регіональної й місцевої влади.

Що стосується України, то навіть через 20 років після прийняття Конституції України принципові питання організації публічної влади мають суперечності та потребують корегування. Для успішного здійснення децентралізації публічної влади Україна має припинити військовий конфлікт на Донбасі, провести ефективні економічні реформи, які сприятимуть підвищенню добробуту населення, та створити дієві децентралізовані органи публічної влади.

Список використаної літератури:

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 // Офіційний вісник Президента України. – 2015. – № 2. – С. 14.
2. Баймуратов М. Муніципальна реформа в Україні з позиції теорії сучасного муніципалізму: у пошуках доктринального оптимуму / М. Баймуратов, О. Батанов, Х. Приходько // Південний правний часопис. – 2014. – № 2. – С. 3–8.
3. Либман А. Формальная и неформальная децентрализация и политическая трансформация / А. Либман // Общественные науки и современность. – 2012. – № 4. – С. 62–73.
4. Ebel R. Concept of fiscal decentralization and worldwide overview / R. Ebel, S. Yilmaz. – Washington: World Bank Institute; Public Disclosure Authorized, 2002. – 64 p.
5. Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis / Council of European Municipalities and Regions. – Brussels: CEMR, 2013. – 65 p.
6. Fiscal decentralization as a must fiscal policy to congolese economy // International Journal of Public Administration and Management Research (IJPAMR). – 2015. – № 2(5). – P. 43–48.
7. Moussé S. Fiscal Affairs Department Fiscal Decentralization and the Efficiency of Public Service Delivery WP/15/59 / S. Moussé, F. Ivohasina. – Washington: International Monetary Fund, 2015. – 30 p.
8. The challenge of local government financing in developing countries: United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), the City of Barcelona and the Province of Barcelona. First published in Nairobi in 2015 by UN-HABITAT. – 96 p.
9. Баста Л. Децентрализация власти – панацея развития или цель будущего? / Л. Баста [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dialogs.org.ua/ru/cross/page20033.html>.
10. White S. Government Decentralization in the 21st Century a literature review. A report of the CSIS program on crisis, conflict, and cooperation / S. White. – Washington: Center for strategic & International studies, 2011. – 20 p.
11. Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis / Council of European Municipalities and Regions. – Brussels: CEMR, 2013. – 65 p.

Мануилова К. В. Тенденции развития децентрализации публичной власти в мире

В статье проведен анализ тенденций децентрализации публичной власти в мире. Дана сравнительная характеристика особенностей развития децентрализации публичной власти в развитых государствах, в посткоммунистических государствах и развивающихся странах. Отмечено, что социальные, политические и экономические кризисы, военные конфликты и стихийные бедствия способствуют процессам рецентрализации.

Ключевые слова: децентрализация, публичная власть, рецентрализация, кризис, тенденции.

Manuilova K. Tendencies of development decentralization of public authorities in the world

The article analyses the development of decentralized government in the modern world. The article presents comparative characteristic features of the decentralization of public power in the developed countries, in post-communist and developing countries. Economic, social, political crises, armed conflicts, natural disasters contribute to processes recentralise powers and reduce the rights and freedoms of bodies of regional and local authorities.

Key words: decentralization, public authorities, recentralise, crisis, trends.