

УДК 332.2

DOI: <https://doi.org/10.32840/1814-1161/2019-5-31>

Перепелюкова О.В.

кандидат економічних наук,
доцент кафедри міжнародного бізнесу та економічного аналізу
Харківського національного економічного
університету імені Семена Кузнеця

Perepeliukova Olena

Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor,
Department of International Business and Economic Analysis
Simon Kuznets Kharkiv National University of Economics

СВІТОВИЙ ДОСВІД ВИКОРИСТАННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УМОВАХ ПРОСТОРОВОГО ПОСИЛЕННЯ ПРОЦЕСІВ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ ТА ІНТЕГРАЦІЇ

GLOBAL EXPERIENCE OF USING DECENTRALIZATION IN THE CONTEXT OF SPATIAL ENHANCEMENT OF GLOBALIZATION AND INTEGRATION PROCESSES

У статті проаналізовано світовий досвід європейських країн щодо децентралізації влади, а також світові етапи місцевого економічного розвитку. Виокремлено особливості протікання процесу децентралізації в різних країнах. Визначено основні складнощі, з якими стикалася держава в процесі реформування адміністративного устрою. Встановлено, що процес децентралізації під впливом глобалізації економіки передбачає розширення розмірів та форм міжнародних економічних зв'язків, відкриває доступ до великого капіталу та ресурсів, технологій та ринків, призводить до поглиблення взаємозалежності між територіями в різних країнах світу. Встановлено, що економічний добробут громади неможливий без розвитку місцевої економіки, що доводить необхідність децентралізації влади задля зміцнення конкурентних позицій територій країни.

Ключові слова: децентралізація влади, громади, місцеві адміністрації, глобальний розвиток, просторовий розвиток, суспільство.

В статье проанализированы мировой опыт европейских стран по децентрализации власти, а также мировые этапы местного экономического развития. Выделены особенности протекания процесса децентрализации в разных странах. Определены основные сложности, с которыми сталкивалось государство в процессе реформирования административного устройства. Установлено, что процесс децентрализации под влиянием глобализации экономики предполагает расширение размеров и форм международных экономических связей, открывает доступ к крупному капиталу и ресурсам, технологиям и рынкам, приводит к углублению взаимозависимости между территориями в разных странах мира. Установлено, что экономическое развитие невозможно без развития местной экономики, что доказывает необходимость децентрализации власти для укрепления конкурентных позиций территории страны.

Ключевые слова: децентрализация власти, общины, местные администрации, глобальное развитие, пространственное развитие, общество.

The article analyzes the world experience of European countries on decentralization of power. World stages of local economic development were analyzed. The peculiarities of the process of decentralization in different countries are distinguished. The main difficulties faced by the state in the process of reforming the administrative structure of the state are identified. It has been found that the process of decentralization under the influence of globalization of the economy implies expansion of sizes and forms of international economic ties, opens access to big capital and resources, technologies and markets, leads to deepening of interdependence between territories in different countries of the world. The article identifies and analyzes the main stages of development of globalization processes in the world. It is established that in the process of globalization development and the need for decentralization of the administrative-territorial structure of the country, led to the concentration of large industries in the areas where there is the most competitive environment. The development of globalization involves expanding the size and forms of international economic ties, opening up access to big capital and resources, technologies and markets, leading to greater interdependence between territories in different countries of the world. This location of large industries contributes to the increase in the number of jobs in the territory, the development of infrastructure. It is determined that globalization development contributes to the formation of innovative environment, which helps to create new opportunities for increasing the capacity of enterprises and improving business efficiency. Due to the high mobility of resources of different resources, powerful flows of capital are formed, which easily flow from one territory to another, thus influencing positively the development in the localization sites and deepening the disparities in the development of the territories, which contributes to the spatial development of the regions. This development of the regional economy contributes to the development of such forms of interaction as public-private partnership, the emergence of business incubators and more. It was found that economic well-being of the community is impossible without the development of the local economy, which proves the need for decentralization of power in order to strengthen the competitive position of the territories of the country.

Keywords: decentralization of power, communities, local administrations, global development, spatial development, society.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. У сучасних умовах розвитку суспільства визначальним є сприйняття того, що розвиток країни залежить від усвідомленості та зацікавленості її громадян щодо місцевого розвитку своїх територій. Територіальні громади мають змінитися від об'єкта управління на суб'єкт управління, тим самим посилити свою спроможність до ефективного розвитку. Така децентралізація влади дає змогу органам місцевого самоврядування отримати можливості для реалізації своїх повноважень. Процес децентралізації влади сприяє збільшенню податкових ресурсів та повноважень на містах. Такі перетворення сприяють збільшенню відповідальності влади перед громадою та країною у цілому. Децентралізація для свого успішного розвитку вимагає більш глибоких знань та ширшого розуміння глобальних процесів, оскільки міста конкурують з іншими містами не лише на національному рівні, а й на глобальному, оскільки глобалізація світової економіки являє собою об'єктивний процес, який відбувається незалежно від нашого бажання і пов'язаний із формуванням транснаціонального середовища, насамперед єдиного економічного й інформаційного простору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Із середини 90-х років

минулого століття проявилася значна зацікавленість учених до проблематики міжтериторіального співробітництва. Велику увагу цим проблемам приділили: Р. Ратті, Г.-М. Чуді (Швейцарія), Д. Віллерс (Німеччина); П. Еберхардт, Р. Федан, Т. Коморніцкі, Т. Лієвські, З. Зьоло (Польща); Б. Борисов, М. Ілієва (Болгарія); С. Романов, В. Білчак, Л. Вардомський, І. Зверев (Росія); та вітчизняні вчені: О. Амоша, П. Беленький, З. Бройде, В. Будкін, Б. Буркинський, М. Долішній, М. Лендъел, В. Мікловда, С. Писаренко та ін. Проте питання аналізу світового досвіду децентралізації влади в контексті використання у практиці такого досвіду для України ще є не розкритими в повному обсязі.

Формулювання цілей статті (**постановка завдання**). Основною метою статті є аналіз світового досвіду використання децентралізації в умовах просторового посилення процесів глобалізації та інтеграції.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Під глобалізацією економіки сьогодні найчастіше розуміють різке прискорення інтернаціоналізації усіх сфер суспільного життя (економічного, соціального, політичного, духовного), вищий ступінь відкритості національних економік, а отже, інтенсивний взаємний обмін інформацією, людьми, капіталом, товарами, послугами, культурними й духовними цінностями.

Глобалізація суттєво вплинула на спосіб розвитку міст та територій. Вона передбачає розширення розмірів та форм міжнародних економічних зв'язків, відкриває доступ до великого капіталу та ресурсів, технологій та ринків, призводить до поглиблення взаємозалежності між територіями в різних країнах світу. Більшість великих корпорації розташовує свої виробництва в тих місцевостях, де існує найбільш конкурентне середовище. Країни та регіони конкурують у залученні робочих місць таких корпорацій та впровадженні діяльності, яка має високу продуктивність, високу додану вартість та забезпечує високі економічні результати.

Процес глобального розвитку сприяє створенню нових можливостей для збільшення потужностей на підприємствах та підвищення ефективності бізнесу, проте не забезпечує однакової рівності результатів для всіх суб'єктів. Унаслідок високої мобільності ресурсів (фінансових, інформаційних та людських) формуються потужні потоки капіталу, які легко перетікають з однієї території в іншу, тим самим впливаючи позитивно на розвиток в місцях локалізації й поглиблюючи диспропорції в розвитку територій.

У таких умовах окремі населені пункти, міста та підприємства, що розташовані на їхніх територіях, отримують доступ до світових ринків. Оскільки кожна територіальна громада виступає як самостійний гравець на ринку, то конкуренція між цими громадами неодмінно загострюється. Встановлено, що економічний добробут громади неможливий без розвитку місцевої економіки. Саме тому місцеві громади вдаються до використання різних чинників місцевих конкурентних переваг. За допомогою інтелектуальних, людських, інституційних, інфраструктурних, енергетичних, фізичних та природних ресурсів місцевості вони намагаються будувати власну зростаючу і «самоокупну» економічну систему.

Розвинута економіка світу зосереджує увагу на місцевому економічному розвитку (МЕР) з початку 50-х років XX ст., а наукові дослідження із цих питань стали розвиватися у другій половині 70-х років. Так, історія зростання економіки США, Канади та європейських країн являє собою еволюційний процес удосконалення МЕР. Його умовно можна розділити на чотири етапи.

До першого етапу відносять промисловий розвиток (1950–1970 рр.). Цей етап часто називають «гонитвою за фабричними димарями». На цьому етапі розвитку було прагнення зміцнити економічну базу міст за рахунок приваблення будь-якого інвестора та створення в територіальній громаді нового великого підприємства. Для цих цілей застосовувалися стимули (надання недорогої земельної ділянки, пільгові кредити чи полегшення будь-яких вимог до бізнесу). У цей час з'являються перші промислові парки, за рахунок такого розвитку посилилася конкуренція між громадами. Деякі громади спроміглися успішно залучити інвесторів що дало змогу створити нові робочі місця й нові ринки. Проте деякі громади марнували ресурси у гонитві за інвестором.

До другого етапу відносять розвиток малих підприємств (1970–1990 рр.). Цей етап характеризується зростанням ролі малого бізнесу в загальному

розвитку економіки. Саме у цей період відбувається збільшення кількості малих підприємств, проводяться заходи з державної підтримки малого бізнесу, надання технічної допомоги з консультування операційної діяльності та управління, збільшення кількості нових робочих місць. З'являються бізнес-центри та бізнес-інкубатори, центри розвитку підприємництва, центри обслуговування за принципом «єдиного вікна», численні урядові програми різного рівня на підтримку малого та середнього бізнесу. Діяльність із залучення підприємств та інвесторів, що була характерною для першого етапу, продовжувалася, але її спрямованість змістилася від великих промислових підприємств та великих об'єктів інфраструктури у бік набору підприємств, що є різноманітними за ознаками розміру, економічної життєздатності та галузевого представництва.

До третього етапу відносять процеси щодо розширення бази економічного розвитку (1990–2000 рр.). Особливостями цього періоду розвитку є поява інноваційного інструментарію формування та розширення бази економічного розвитку. Відбувається створення та розширення таких засобів розвитку муніципалітетів, як співпраця, створення державно-приватного партнерства, мереж та асоціацій громад, розвиток промислових кластерів та підвищення ролі інновацій. У процесі економічного розвитку все більше уваги приділяється збалансуванню економічного зростання та якості життя громадян. Планування регіонального економічного розвитку та впровадження планів набуває комплексного характеру за рахунок широкого залучення зацікавлених осіб та формування багатосторонніх партнерств із представників різних галузей і сфер суспільного життя. Громади створюють належні умови для зростання місцевих компаній, формують сприятливий інвестиційний клімат, інвестують у нематеріальну інфраструктуру, заохочують співробітництво, формують мережі ділових зв'язків та цілеспрямовано приваблюють зовнішніх інвесторів своїми конкурентними перевагами. Найбільш успішними є громади, яким вдається налагодити плідну співпрацю.

Особливостями четвертого етапу є сталий економічний розвиток (із 2000-х років). Характеристикою цього етапу є багатовекторність та сталість, яка виражається через взаємозалежність економічного, екологічного та соціального розвитку. Кожна територія розглядається як окремий суб'єкт, який має свої власні та особливі проблеми, а також особливий набір можливостей щодо свого розвитку. Для кожної території необхідний індивідуальний підхід до створення інституційних умов її розвитку. Для даного етапу щодо соціально-економічного розвитку територій доцільним є врахування глобалізаційних змін зовнішнього середовища; підвищення співпраці з приватним сектором; упровадження інноваційної політики розвитку; забезпеченість конкурентних позицій; розвиток державно-приватного партнерства з урахуванням інтересів більш широкого кола зацікавлених сторін; виокремлення та впровадження стратегічних пріоритетів для кожної територіальної одиниці; врахування соціального аспекту, через упровадження норм аполітичності, прозорості, підзвітності.

Для ефективного впровадження необхідних заходів щодо соціально-економічного розвитку необхідні вивчення та аналіз європейського досвіду процесів децентралізації влади. Так, аналіз результатів досліджень Інституту відкритого суспільства країн Балтії (Естонії, Латвії, Литви) і Центрально-Східної Європи (ЦСЄ) (Польщі, Угорщини, Словенії, Словаччини і Чехії) вказує, що під час упровадження реформ децентралізації значна увага урядів цих країн приділялася таким основним складникам, як:

законодавча, конституційна база і структура місцевих органів влади;

місцева політика, методи прийняття рішень і внутрішня організація;

управління місцевими органами влади і механізми надання послуг;

фінансові питання й управління фінансами;

ринково-орієнтований економічний розвиток.

Процес децентралізації системи органів влади в країнах ЦСЄ і Балтії базується на принципах «від системи державної влади на місцях до системи місцевого самоуправління» і «від сильної держави до сильного громадянського суспільства» [1].

Процеси децентралізації в більшості європейських країн проходили не без виникнення певних складнощів, проте держави по-різному враховували ці складнощі та механізми їх подолання. Деякі країни впроваджували реформи щодо зміни адміністративно-територіального устрою, а деякі лише змінювали певні елементи в адміністративному устрої. Є такі держави, які взагалі нічого не проводили [2].

У Польщі процес децентралізації зайняв майже десять років, в Угорщині – десять місяців, у Східній Німеччині – десять тижнів, у Чехословаччині – десять днів Оксамитової революції.

У період після 1990 р. майже в усіх країнах перехідного періоду спостерігаються процеси трансформації економічних, адміністративних, суспільних систем [3].

Однією з ознак демократії є розвиток місцевого самоврядування, яке має свої особливості і специфіку у кожній країні. Саме тому ідея здійснення влади безпосередньо народом призводить до найбільш ефективного засобу реалізації демократичних принципів самоврядування. Проте існують також і перешкоди щодо ефективної реалізації таких принципів, такі як незрозумілість серед населення сутності реформ, як ці реформи вплинуть на добробут населення. Так, за період 1952–1992 рр. загальна кількість муніципальних об'єднань скоротилася у таких країнах, як Данія – на 80%, Велика Британія – на 76%, Німеччина – на 67%, Австрія – на 42%, Норвегія – на 41%, Нідерланди – на 6% [4].

Так, наприклад, закон Італійської Республіки про устрій місцевих автономій, який був прийнятий у 1990 р., спрямований на впорядкування розмірів адміністративно-територіальних одиниць, при цьому ліквідувалися малочисельні ланки, які не володіли необхідними фінансовими ресурсами для вирішення нагальних проблем [5]. Нині в Італії нові комуни можуть створюватися лише за наявності не менше 200 тис жителів.

Проте у Франції процеси децентралізації проходили без зміни адміністративного поділу. Особливістю

такого перетворення є зміна статусу територіальних об'єднань. Генеральна комісія з питань територіальної нерівності сприяє збалансуванню розвитку територій, у тому числі найвідсталіших сільських і міських територій у регіонах. Політика Франції у цих питаннях є досить виваженою, що проявляється у створенні на законодавчому рівні можливостей для різних форм кооперації комун, створення їх об'єднань для реалізації окремих повноважень та здійснення тих чи інших економічних та соціальних проектів.

Якщо розглядати процеси децентралізації у Словаччині, то вона має дворівневу систему адміністративно-територіального поділу, яку становлять вісім країв та 79 округів. Процес децентралізації був довгим та складним, проте для прискорення процесів уряд розробив концепцію цієї реформи [6]. Основним напрямом реалізації концепції модернізації державного управління було визначено зміну рівня повноважень із державного на рівень місцевого самоврядування. Така зміна дала змогу збільшити чисельність об'єднаних невеликих селищ, упровадити систему виборів до органів місцевого самоврядування, що, своєю чергою, дало змогу виділити відповідні механізми, які ґрунтувалися на принципах законодавства Європейського Союзу [7]. Таке впровадження концепції стало основою для політичної угоди між партіями владної коаліції, представниками місцевого самоврядування (Союз міст і сіл Словаччини та Унія міст Словаччини) і громадських об'єднань. У загальному вигляді компетентності органів місцевого самоврядування в країнах Європи наведено в табл. 1 [8].

Усі не враховані компетентності та повноваження реалізуються на інших рівнях самоврядування – проміжному та регіональному [2].

Таким чином, у більшості країн потреба в децентралізації влади виникла у зв'язку з широкими процесами лібералізації, приватизації й реалізації ринкових реформ. Оскільки процес упровадження реформ у різних країнах протікав по-різному, це визначає необхідність проведення децентралізації. Основними заходами у процесі є передача повноважень щодо керування виробництвом та послугами до нижчих ланок управління, яка готова взяти на себе процес керування всією стадією цього процесу.

За останні два десятиліття мотивація децентралізації змінювалася. Європейські країни стали більш децентралізованими, але лише деякі з них змогли провести значні реформи у сфері децентралізації влади, що призвело до істотної зміни інституційного устрою в країнах. У різних країнах мотивація щодо процесу децентралізації відрізняється. Наприклад, демократична мотивація відбувалася в країнах Східної Європи (2000, 2004 та 2006 рр.). Серед таких країн – Польща, Словаччина, Чеська Республіка, Естонія, Угорщина тощо. Переважно економічна мотивація відбувалася у Греції, Італії, Португалії. Мотивація у сфері раціоналізації розподілу обов'язків у таких сферах, як освіта, охорона здоров'я, проводилася у Норвегії.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, досвід європейських держав дуже корисний для України в контексті оптимізації адміністратив-

Таблиця 1

Основні компетентності суб'єктів адміністративно-територіального устрою європейських держав

Держава	Компетенція органів місцевого самоврядування
Польща (рівень гміни)	Водне господарство; житлова технічна інфраструктура; місцевий транспорт; соціальна допомога; охорона здоров'я; освіта; культура й охорона пам'яток архітектури; спорт і активний відпочинок; ярмарки, ринки та торговельні центри; озеленення на рівні гміни; цвинтарі на рівні гміни; запобігання пожежам та повеням, громадський порядок і безпека громадян, пожежна безпека
Словаччина (рівень муніципалітету)	Місцеве управління; територіальне планування; стимулювання підприємництва; місцеві податки; будівництво та підтримка доріг; благоустрій громадських місць; організація ринків; благоустрій цвинтарів; захист довкілля; місцевий громадський транспорт; будівництво житла; цивільна оборона; управління муніципальною власністю; стимулювання місцевої економіки; управління водними ресурсами та переробкою побутових відходів; місцева поліція; пожежна безпека; підтримка місцевих закладів охорони здоров'я; вуличне освітлення; спорт; туризм; культура
Швеція (рівень муніципалітету)	1. Сфери повноважень, які реалізуються згідно з принципом місцевого самоврядування: культура та рекреація; підтримка мережі доріг місцевого значення; благоустрій громадських парків; водопостачання, управління каналізаційними системами та переробкою побутових відходів; енергопостачання; захист довкілля. 2. Сфери повноважень за спеціальним законодавством: піклування про людей похилого віку; соціальні послуги; школи; міське планування; послуги, які надаються у надзвичайних ситуаціях; територіальне планування

но-територіального устрою на основі вдосконалення територіальної організації держави та побудови принципово нової системи публічної адміністрації. Серед основних дієвих механізмів реформування адміністративно-територіального устрою в Україні виокремлено: формування спроможних до розвитку територій; забезпечення необхідними якісними послугами населення; створення умов для кадрового зростання в місцевому самоврядуванні.

Бібліографічний список:

1. The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe «Разделение полномочий между отдельными ступенями управления стран Центральной Азии: перспективы дальнейшего развития», сравнительный анализ, ПРООН, Мировой банк, 2002.
2. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська та ін. *Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні»*. Київ : Софія, 2012. 128 с.
3. World Bank. Decentralization in the transition economies challenges and the road ahead, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia 2001. P. 3–11.
4. The size of municipalities, efficiency and citizen participation. – Local and regional authorities in Europe. № 56. Strasbourg: Council of Europe Press
5. Васильєва Т.А. Реформа государственных институтов в Италии. *Государство и право*. 1993. № 3. С. 133.
6. Гладій В.І. Реформування системи місцевого самоврядування: досвід Вишеградської групи. *Грані*. 2015. № 12(1). С. 57–63. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Grani_2015 (дата звернення: 20.10.2019).

7. Децентралізація по-словацькому: інтерв'ю з В. Ніжнянським. *Диалог.UA*, 2005. URL : http://dialogs.org.ua/issue_full.php?m_id=4735 (дата звернення: 19.10.2019).

References:

1. The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe (2002). «Razdelenie polnomochiy mezhdou ot-del'nymi stupenyami upravleniya stran Tsentral'noy Azii: perspektivy dal'neyshego razvitiya», sravnitel'niy analiz, [Separation of powers between the individual levels of governance of Central Asian countries: prospects for further development », comparative analysis, UNDP, World Bank]. *PROON, Mirovoy bank*.
2. Boryslavska O., Zaverukha I., Zakharchenko E., ta in. (2012). Decentralizacija publichnoji vlady: dosvid jevropejskikh krajin ta perspektivy Ukrainy. [Decentralization of public authority: experience of European countries and prospects of Ukraine]. Kiev: TOV «Sofija». 128 p.
3. World Bank. (2001). Decentralization in the transition economies challenges and the road ahead, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia. P. 3–11.
4. The size of municipalities, efficiency and citizen participation. – Local and regional authorities in Europe. – № 56. – Strasbourg: Council of Europe Press
5. Vasylyjeva T. A. (1993). Reforma ghosudarstvennykh instytutov v Ytalyi. Ghosudarstvo y pravo. [Reform of public institutions in Italy. State and law]. Moscow, 133 p.
6. Ghladij V. I. (2015). Reformuvannja systemy miscevo-gho samovrjaduvannja: dosvid Vyshegradskojji ghrupy. [Reforming Local Self-Government: Experience of the Visegrad Group]. Ghrani, № 12(1). S. 57-63. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Grani_2015 (accessed 20.10.2019)
7. Decentralizacija po-slovacjkomu: interv'ju z V. Nizhnjansjkym (2005). [Decentralization in Slovak: Interview with V. Nizhnjanski.]. *Nezalezhnyj informacijno-analitychnyj re-surs «Dyalogh.UA»*. URL: http://dialogs.org.ua/issue_full.php?m_id=4735 (accessed 19.10.2019)