

**Igor Hrebtij**

Akademia Narodowa Zarządzania Państwowego przy prezydencie Ukrainy  
e-mail: ikhrebtij1@gmail.com

## **Основные методологические подходы к исследованию влияния децентрализации на региональное развитие**

### **АННОТАЦИЯ**

В статье рассмотрены методологические аспекты влияния процессов децентрализации на региональное развитие. Проанализировано влияние реформ децентрализации в отдельных странах. Как свидетельствуют многочисленные эмпирические исследования, влияние децентрализации на социально-экономические процессы может носить разнонаправленный характер в различных сферах жизни общества. Обобщены возможные отрицательные последствия процессов децентрализации, а также риски, связанные с неспособностью местных органов власти эффективно воспользоваться расширением полномочий в сфере местного и регионального развития. Обобщены некоторые предложения для проведения реформы децентрализации в Украине.

**Ключевые слова:** децентрализация, глобализация, развитие, регион, региональное развитие, эффективность, человеческий потенциал, инвестиции, инновации.

Последние почти полвека процессы децентрализации распространились на большинство стран мира независимо от характера их политического устройства, размеров и уровня экономического и социального развития.

Многочисленные исследования посвящаются фундаментальным вопросам содержания децентрализации и причин ее использования. Современная концепция децентрализации заключается в том, что она содержит в себе не только трансферт полномочий и ответственности внутри системы органов власти, но и распределение полномочий и ресурсов для формирования публичной политики внутри общества в целом.

Децентрализация государственной власти выступает одним из основных направлений комплексной реформы системы государственного управления в Украине и имеет большое значение в повышении его эффективности.

Согласно Стратегии устойчивого развития “Украина-2020”, приоритетами определены децентрализация и реформа государственного управления, политика которых ориентирована на уход от централизованной модели управления государством, на построение

эффективной системы территориальной организации власти, реализацию принципов субсидиарности, финансовой самодостаточности местного управления<sup>1</sup>.

Современная экономика, характеризующаяся как открытая, с динамичным пространственным перемещением товаров, инвестиций, рабочей силы, информации, технологий требует от органов государственной власти различных стран принятия быстрых компетентных решений, устраняющих любые препятствия, усложняющие такое перемещение. Подобный контекст неминуемо предполагает децентрализацию государственных полномочий, связанных с предоставлением всевозможных услуг как рыночных, так и публичных компаниям и физическим лицам. Именно децентрализация, как государственный инструмент управления, призван создать условия, благоприятствующие повышению динамики экономического и социального развития общин, их объединений и страны в целом. Влияние децентрализации на региональное развитие и обуславливает актуальность данного исследования.

Успешное внедрение децентрализации и ее положительное влияние на развитие регионов возможны при должном экономическом обосновании при внедрении рациональной (оптимальной) структуры формирования местных бюджетов и принятии необходимых нормативно-правовых актов. Указанные задачи можно решить только при условии реализации модели связи децентрализации и экономического роста на основе расчетов с использованием фактических данных для подтверждения актуальности реформ на государственном уровне.

Целью данной статьи является исследование влияния децентрализации на региональное развитие и формирование предложений по проведению реформы децентрализации в Украине.

Для достижения поставленной цели были сформулированы и решены следующие задачи: исследовать понятие «развитие», исследовать влияние децентрализации на развитие регионов, сформулировать предложения по осуществлению реформы децентрализации в Украине.

В последнее время в научной трактовке понятия «развитие» произошли определенные изменения. Опираясь на концепцию, в которой развитие определено как создание условий и институтов, способствующих реализации потенциала и возможностей человека, общества, и, соответственно, конкретных территорий, отметим сложности и неоднозначности толкования этого термина в экономическом и политическом контексте.

В определении местного и регионального развития исторически доминировал экономический смысл: основными индикаторами развития всегда считались рост, доход и занятость<sup>2</sup>, а некоторые исследователи полностью отождествляли региональное и местное развитие исключительно с экономическим развитием<sup>3</sup>. Появление отличных – социально – ориентированных подходов – связано с разработкой альтернативных экономических стратегий в Великобритании и США, в которых присутствовали новые институты на местном и региональном уровнях: секторальные

---

<sup>1</sup> Стратегія сталого розвитку „Україна – 2020”, Указ Президента України від 12.01.2015, № 5, Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015 r.

<sup>2</sup> H. Armstrong, J. Taylor, *Regional Economics and Policy*, 3rd edn., Blackwell, London, 2000.

<sup>3</sup> A. Beer, G. Haughton, A. Maude, *Developing Locally: an International Comparison of Local and Regional Economic Development*, Policy Press, Bristol 2003, c. 5.

агентства развития, ассоциации местных общин, органы, занимающиеся реструктуризацией рынков труда<sup>4</sup>.

Одновременно увеличивалось количество исследований, посвященных социальным, экологическим, политическим и культурным аспектам местного и регионального развития<sup>5</sup>. Многочисленные проявления неравенства в социальных стандартах и благосостоянии между территориями, даже в случае одинаковых или сопоставимых уровней доходов, ставило под сомнение универсальность экономических индикаторов при оценке развития. Более широкое понятие регионального развития начало связываться со снижением социального неравенства, эффективной деятельностью местных органов власти, разнообразием в культурных особенностях<sup>6</sup>.

Сложность поиска приемлемой формулировки для большинства ученых и политиков, определяющей понятие регионального или местного развития связано с тем, что его конкретность социально детерминирована особенными группами и интересами на различных территориях и в разный временной период. Итак, содержательное наполнение этого понятия широко варьирует как между, так и внутри стран, и эти различия постоянно актуализируются в зависимости от практики, методов оценки, опыта, политических трансформаций, влияющие на формирование соответствующей государственной политики<sup>7</sup>.

Ряд ученых связывают региональное и местное развитие с понятием «пространство», под которым понимают интегрально соединенные экономические, социальные, экологические, политические и культурные отношения; их географическое расположение изначально предопределяет и формирует направления развития таких процессов<sup>8</sup>.

В таком географически детерминированном пространстве могут происходить (или не происходить) в разные временные периоды различные формы развития; эта географическая детерминированность существует в виде территориально ограниченных частей страны с особыми административными, политическими, социальными и культурными особенностями и идентичностью; такие территориальные границы постоянно меняются, конструируя различными способами новые пространственные масштабы, в которых капитал, рабочая сила и гражданское общество взаимодействуют разными способами и в разной степени в местном и региональном развитии, в организации соответствующей власти и публичном управлении<sup>9</sup>.

В этом контексте следует подчеркнуть, что несмотря на подобную многоаспектность, разноплановость процессов местного и регионального развития, их следует рассматривать во взаимосвязи. Целостный подход интерпретирует тесные отношения и сбалансированную интеграцию между экономическим, социальным, политическим, экологическим и культурными измерениями местного и регионального развития.

---

<sup>4</sup> J. Fitzgerald, N. Green Leigh, *Economic Revitalization: Cases and Strategies for City and Suburb*. 2002. Sage, Thousand Oaks, CA.

<sup>5</sup> K. Morgan, *Sustainable regions: governance, innovation and scale*, „European Planning Studies” 2004, nr 12, s. 871–819.

<sup>6</sup> M. Keating, *Policy convergence and divergence in Scotland under devolution*, „Regional Studies” 2005, nr 39, s. 453–464.

<sup>7</sup> A. Beer, G. Haughton, A. Maude, op. cit.

<sup>8</sup> A. Markusen, *Regions: the Economics and Politics of Territory*, Rowman and Allenheld, Totowa, NJ 1987.

<sup>9</sup> С. А. Романюк, *Децентралізація: теорія та практика застосування Монографія*, Київ 2018.

С другой стороны, это предполагает отход от традиционного, узко экономического представление о региональном развитии: более широкое применение получают современные концепции благополучия и качества жизни, возможность доступа граждан к различным публичным услугам. Именно такая концепция больше ориентирована на реализацию потенциала и возможностей человека, проживающего в конкретной местности, по сути раскрывает ключевую миссию местного и регионального развития<sup>10</sup>.

Целесообразно также отметить, что региональное и местное развитие в условиях глобализации зависит не только от чисто экономических факторов (наличие ресурсов, квалифицированной рабочей силы, абсолютных и относительных преимуществ производства товаров и услуг, новых технологий и т.п.), но и остается детерминированным территориальными, историческими (временными), социальными, культурными, институциональными факторами, которые могут усиливать действие друг друга. Размер отдельной страны, уровень развитости других стран, которые ее окружают, также оказывает существенное влияние на развитие ее регионов<sup>11</sup>.

Новое содержательное наполнение понятия «развитие» связано и с тем, что условия развития стран, регионов, общин в последние десятилетия существенно изменились под влиянием общемировых тенденций, определяемых как глобализация и характеризующихся качественным повышением открытости мирохозяйственных процессов. Открытая экономика упрощает и ускоряет движение товаров, людей, капитала, идей и одновременно существенным образом влияет на их территориальное размещение, которое становится все более концентрированным.

Причиной такой концентрации является усиление роли в региональном и местном развитии таких факторов, как человеческий капитал, агломерация, институциональная среда. Именно они становятся своеобразным фильтром, который определяет способность и сравнительные преимущества территории в экономическом и социальном росте. Следствием динамического сосредоточения экономической активности является неравномерность развития отдельных территорий, и соответственно, диспропорций между ними<sup>12</sup>. Подобные процессы наиболее остро протекают в странах, находящихся в стадии трансформации всех составляющих общественной жизни, в том числе и в Украине.

Регион в условиях глобализации все больше становится подсистемой международных иерархических уровней, поэтому устойчивость его развития начинает зависеть не только от условий развития внутри государства, но и экзогенных факторов высшего порядка.

Усиление глобализационных процессов существенно меняет представление о региональном и местном развитии, теоретические и практические управленческие его модели постоянно трансформируются.

Традиционно децентрализация и региональное развитие считались полностью независимыми процессами. с одной стороны, децентрализация в основном ассоциировалась с культурной идентичностью. Спрос на децентрализацию фундаментально связывался с необходимостью защиты региональной идентичности, истории, культуры и традиций, особенно в рамках больших и разнообразных по национальному составу государств – наций. с другой стороны, процессы регионального развития в целом принадлежали к прерогативе государственной политики: центральные

---

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Ibidem.

органы исполнительной власти разрабатывали направления политики и стратегии экономического развития территории подавляющего большинства унитарных стран<sup>13</sup>. и только последние три десятилетия эти два процесса исследовались как взаимосвязанные.

Децентрализация стала рассматриваться не только как путь идентичности, но и как форма содействия социального и экономического развития любой территории – как стимул лучшего формирования политики, публичных услуг и товаров для нужд населения, процесс, благодаря которому через передачу полномочий и ресурсов на субнациональные уровни государственного управления можно обеспечить экономические выгоды<sup>14</sup>.

Среди институтов, существенным образом влияющих на ускорение или консервацию социально-экономической динамики и благополучие территорий, все чаще рассматриваются региональные и местные органы власти<sup>15</sup>. Такая роль субнациональных органов власти в развитии становится заметной в условиях усиления влияния глобализации, повышает важность населенных пунктов в экономической деятельности<sup>16</sup>.

С одной стороны, появление растущей конкуренции, наукоемкой мировой экономики, а с другой – территориальный масштаб, в котором происходят процессы роста, развития и изменений, означает, что глобализация прогрессивно влияет на важность региональных процессов и роль местных субъектов при выборе векторов развития<sup>17</sup>.

Хотя существует значительная дифференциация в способности и ресурсах, которые находятся в распоряжении местных и региональных органов власти, глобальный тренд в направлении деволюции предоставил субнациональным органам власти право сочетания широкого круга полномочий минимального уровня планирования решений к формированию и имплементации полноценных стратегий развития, учитывающих среди других факторов такие сферы, как национальная экономическая политика, привлечение прямых иностранных инвестиций, управления образованием и здравоохранением, развитие инфраструктур и, ряд проблем благосостояния и тому подобное. Это означает, что ответственность за генерирование экономического роста и динамизма, как и за благосостояние жителей общин, находится сегодня непосредственно в руках региональных и местных органов власти.

Расширение прав и способности субнациональных органов власти дает возможность общинам проводить контроль их траектории развития через приспособление публичных расходов, политики и стратегических подходов местных особых условий, в существенно отличном пути от политики сверху-вниз, который доминировал до недавнего времени. Этот процесс эффективно открыл возможности имплементации территориально направленных подходов (*place-based territorial approaches*) к развитию, предоставления

---

<sup>13</sup> A. Pike, A. Rodríguez-Pose, J. Tomaney, *Local and Regional Development*, Abington: Routledge 2006.

<sup>14</sup> R. Ezcurra, P. Pascual, *Fiscal decentralization and regional disparities: evidence from several European Union countries*, „Environment and Planning A” 2008, nr 40(5), s. 1185–1201.

<sup>15</sup> A. Pike, A. Rodríguez-Pose, J. Tomaney, *op. cit.*

<sup>16</sup> A. Rodríguez-Pose, *Economists as geographers and geographers as something else: on the changing conception of distance in geography and economics*, „Journal of Economic Geography” 2011, nr 11, s. 347–356; F. Barca, P. McCann, A. Rodríguez-Pose, *the Case for Regional Development Intervention: PlaceBased Versus Place-Neutral Approaches*, „Journal of Regional Science” 2012, nr 52(1), pp. 134–152.

<sup>17</sup> A. Ascani, R. Crescenzi, S. Iammarino, „Regional Economic Development: a Review.” SEARCH. -2012. Working Paper WP1/03. SEARCH-P.4

общинам значительной свободы для мобилизации своих знаний, местных особенностей и преимуществ в процессе производства публичных товаров и услуг, а также принятия стратегических решений. Максимизация результата от осуществления децентрализации может быть достигнута при условии, если осуществляется:

- наращивание потенциала в целях обеспечения того, что населенные пункты и общины технически способны взять ответственность, ассоциируется с большими полномочиями и развитием территориально ориентированных подходов;
- содействие многоуровневому управлению, расширению вертикальной и горизонтальной координации, обеспечения достаточной связи между ресурсами и наделенной ответственностью, которая принята местными властями, а также минимальное дублирование деятельности, осуществляемой различными территориальными уровнями власти<sup>18</sup>.

Новые возможности субнациональных органов власти формировать и имплементировать территориально – ориентированный подход к развитию способствуют регионам и общинам мобилизовывать их экономический и интеллектуальный потенциал. на практике это связано с существенными вызовами. Прежде всего, речь идет о приемлемом масштабе для имплементации различных сфер политики развития, ориентированной на конкретную территорию.

В частности, в случае больших по размеру стран, таких как США, очевидно, что федеральный уровень слишком отдаленный, чтобы эффективно заниматься местными проблемами. Потенциальные преимущества федерального вмешательства, фундаментально связанного с экономией на масштабе, представляются малоэффективными по сравнению с возможностями местных исполнительных органов лучше приспособить государственное вмешательство в местные потребности через большую возможность экспериментировать с внедрением местной политики, а также благодаря более широкому использованию прав и возможностей местных субъектов развития<sup>19</sup>.

В то же время ниже федерального уровня определения лучшего уровня вмешательства является неоднозначным. Штаты США, как регионы в Германии или Испании, или районы (districts) в Индонезии, имеют значительные полномочия в своем распоряжении, однако временами являются слишком большими и / или гетерогенными для эффективного решения разнообразных проблем различных общин. Метропольные образования, рассматриваются как почти совершенные функциональные экономические зоны, являются наиболее приемлемыми территориями вмешательства, однако им часто не хватает уровня координации среди их административно определенных местных органов власти реализовывать жизнеспособные программы. Наконец, местные органы власти таких образований, как графства или муниципалитеты (территориальные общины) могут быть слишком маленькими и слабыми – как финансово, так и в способности выполнить подобные задачи. к тому же одновременно как ряд субнациональных органов власти находится в идеальном положении для возможности формировать и реализовывать четкую стратегию развития, меньшие, более отдаленные и часто более бедные территории, сталкиваются с существенными огра-

---

<sup>18</sup> A. Rodrigues-Pose, C. Wilkie, *Revamping Local and Regional Development through Place-based Strategies*, London School of Economics, September 2016, с. 19.

<sup>19</sup> A. Rodríguez-Pose, N. Gill, *on the 'economic dividend' of devolution*, „Regional Studies” 2005, nr 39.

ничениями собственных возможностей. на подобную проблему обращала внимание и Европейская комиссия, осуществляя поиск соответствующих местных партнеров, которые были бы ответственными за внедрение политик ЕС на как можно более низком территориальном уровне. Невозможность выполнить эту задачу привело к понижению слабой местной административной способности многочисленных членов ЕС, особенно в группе стран, недавно присоединившихся к сообществу<sup>20</sup>.

Исследования, проведенные Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) свидетельствуют, что основной причиной существенного уменьшения возможностей реализации потенциала прав и полномочий местных органов власти может стать неадекватные уровни координации и взаимодействия между региональными и местными органами власти, с одной стороны, а с другой – с центральными органами власти. Недостаточная координация между территориальными уровнями принятия решений приводит к несоответствию между ресурсами и полномочиями, которые передаются из центрального уровня, и обязанностями, которые приобретают органы власти территориальных единиц низшего центральному уровню. в связи с этим наиболее распространенной моделью координации деятельности органов власти и органов местного самоуправления в развитых странах стала организация многоуровневого управления<sup>21</sup>.

Многоуровневое управление понимается как система принятия решений для определения и имплементации публичной политики, формируется вертикальными (разными уровнями власти, включая национальный, федеральный, региональный или местный) или горизонтальными (на одном и том же уровне – между министерствами или между местными органами власти) взаимоотношениями. Структуры многоуровневого управления и территориальные сети представляют собой механизм обеспечения диалога и взаимодействия между различными субъектами, которые составляют основу достижения межтерриториальной координации и в конечном итоге, большей эффективности деволюционного процесса<sup>22</sup>

При разработке и реализации политики развития процесс координации должен пониматься как подход, где местные органы власти совместно с другими субъектами, участвующими в региональном и местном развитии, взаимодействуют с внешними агентами, привлеченными в эту политику. При этом, механизм управления не может рассматриваться как однонаправленный. Наоборот, необходимо подчеркнуть важность усиленного сотрудничества и взаимодействия между различными уровнями управления, наиболее подходящими для адаптации этой политики.

Механизмы такого многоуровневого управления должны обеспечивать пересечение традиционных демаркационных границ между местными, региональными и национальными органами власти, между соседними юрисдикциями, а также между публичным, частным и некоммерческим секторами гражданского общества.

В то же время, существует значительный потенциальный риск для местных органов власти иметь значительные полномочия без наличия средств и / или способностей воспользоваться большинством из них. Этот риск гораздо меньше в более развитых странах, где местные органы власти, как правило, хорошо оснащены как финансово, так

---

<sup>20</sup> Centralization versus Decentralization Debate Revisited: Challenges to Local and Regional Governance in Turkey and Europe, November 2013, Istanbul, Edited by K. Goymen, O. Sazak, с. 17.

<sup>21</sup> С. А. Романюк, *Децентралізація: теорія...*

<sup>22</sup> OECD, Territorial review Czech Republic, 2004, s. 104–107.

и технически и активно участвуют в политических процессах на всех уровнях управления. Зато в менее развитых странах общины лишены адекватной способности реализовать социальные и экономические перспективы, ассоциирующиеся с местными правами и возможностями. Небольшие и финансово ограниченные местные органы власти могут сформировать и реализовать четкие стратегии развития на собственной основе. Они часто изолированы географически или по другой причине от более централизованного процесса принятия решений, что делает их неспособными влиять на политические процессы, которые неизбежно отражаются на их интересах<sup>23</sup>.

Кроме того, различные регионы, даже в пределах одной страны, могут демонстрировать различные возможности для мобилизации распределенных полномочий, ресурсов и ответственности, а следовательно, иметь разный потенциал получения выгоды от территориально-направленной политики развития. Такой же различной есть и способность небольших городов и поселений использования наделенными полномочиями в части власти, способности, финансов, необходимых для мобилизации полномочий и ресурсов в осуществлении территориально направленных стратегий развития.

Следствием таких проблем является то, что стратегии развития, которые осуществляются более территориально низкими уровнями власти, не всегда работают. Существует значительное количество примеров ограниченных результатов территориально-направленного вмешательства<sup>24</sup>. Так происходило, в частности, в Индии, где возможности, предоставляемые в части увеличения прав и полномочий, превратились в проблемы прозрачности и рисков по ясности в том, за что отвечают органы власти разного территориального уровня<sup>25</sup>. Это приводит, в лучшем случае, к неэффективному дублированию расходов, товаров и услуг, а в худшем – к полной несостоятельности предоставлять базовые публичные товары и услуги<sup>26</sup>.

На ряд аспектов, относительно того, что децентрализация может влиять на региональное развитие, сосредоточивал внимание известный ученый – регионалист М. Сторпер. Прежде всего, в соответствии с основами теории фискального федерализма децентрализация может сделать возможным более точное соответствие между политикой и потребностями различных территорий, и таким образом увеличивать эффективность распределения ресурсов и средств. Местные и региональные органы власти в целом имеют более точную информацию о потребностях населения определенной территории и поэтому могут отреагировать на эти цели быстрее и эффективнее чем отдаленные центральные органы власти. Лучшее приспособление политики для нужд населения также имеет свои преимущества. Оно сопровождается большей подотчетностью и прозрачностью местной власти и приближает ее к тем, на кого она влияет<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> A. Rodríguez-Pose, N. Gill...

<sup>24</sup> H. J. Holzer, *the Role of Skills and Jobs in Transforming Communities*, Penn IUR and Federal Reserve Bank of Philadelphia Working.

<sup>25</sup> N. Steytler, *the place and role of local government in federal systems*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Johannesburg 2005.

<sup>26</sup> R. Véron, G. Williams, S. Corbridge, M. Srivastava, *Decentralized corruption or corrupt decentralization, Community monitoring of poverty-alleviation schemes in Eastern India*, „World Development” 2006, nr 34(11), s. 1922–1941.

<sup>27</sup> M. Storper, *Society, community and economic development*, „Studies in Comparative International Development” 2005, nr 39(40), s. 30–57.



Комбинация лучшего приспособления политики с потребностями населения, более значительного потенциала для внедрения инноваций, близость к населению, возможность динамической мобилизации местных социальных и экономических ресурсов определяет децентрализацию как механизм государственного управления, который способен распространять эффективность в пространстве и расширять возможности местного и регионального развития<sup>28</sup>.

Многочисленные научные исследования доказывают, как различные типы и формы децентрализации, адаптируемые среди и внутри стран, могут влиять на их экономическое и социальное развитие. Считается, что это в большей степени зависит от способности местных и региональных органов власти в разных местах заниматься четырьмя ключевыми элементами, которые определяют потенциал для развития на любой территории: повышение конкурентности местных компаний, привлечение новых внутренних инвестиций, развитие человеческого капитала и совершенствования инфраструктуры. в то время как местным, так и региональным органам власти не обязательно вмешиваться во все четыре сферы одновременно, способность любого местного или регионального органа власти объединять и координировать вмешательства в эти сферы могло бы существенно расширить перспективы развития конкретной территории<sup>29</sup>.

В частности, улучшение местной инфраструктуры не обязательно приводит к большему развитию и может на самом деле, при определенных обстоятельствах, оставить менее развитые территории под давлением рыночного влияния и поэтому быть более уязвимыми. При наличии неадекватных местных навыков и слабой экономической структуры, обеспечение упрощенного доступа к территории через улучшение транспортной инфраструктуры, вероятно, ослабит конкурентоспособность местных компаний, будет стимулировать миграцию и повышение безработицы.

Если же, наоборот, любая политика транспортной инфраструктуры сочетается и координируется с адекватными сферами политики улучшения конкурентоспособности местных компаний, повышением качества человеческого капитала, а также привлечением внутренних инвестиций, которые генерируют синергию с местными фирмами, шансы устойчивого развития на локальном уровне существенно возрастают<sup>30</sup>.

Аналогично, сосредоточение только на привлечении внутренних инвестиций может тоже не привести к желаемому результату. Если навыки рабочей силы недостаточны и местные компании неконкурентные, такая политика, вероятно, или потерпит неудачу, или создаст неквалифицированные низкооплачиваемые рабочие места и повысит зависимость от внешних субъектов. в то же время, если местные компании способны на качественное производство и население имеет соответствующие навыки, стратегия, нацеленная на привлечение внутренних инвестиций, может генерировать более качественную занятость и дополнительные возможности местных предприятий. Подобные аргументы могут приводиться для различных сфер политики. в частности, развитие профессиональных навыков может вести к эмиграции интеллектуального потенциала, если подготовлена рабочая сила не может быть задействована на определенной

---

<sup>28</sup> J. Martínez-Vázquez, R.M. McNab, *Fiscal Decentralization and Economic Growth*, „World Development” 2003, nr 31(9), s.1597–1616.

<sup>29</sup> A. Rodríguez-Pose, *the Role of the ILO in Implementing Local Economic Development Strategies in a Globalised World: ILO*, 2002.

<sup>30</sup> С. А. Романюк, *Децентралізація: теорія...*

территории. Так же, сосредоточение на политике повышения конкурентоспособности местных компаний может лишь привести к субсидированию неконкурентных предприятий, когда местная экономика не создает среды, способствующей росту<sup>31</sup>.

Принимая во внимание такую перспективу, вопрос заключается не в том, является ли децентрализация полезной или не полезной для регионального развития, а в том, какой тип децентрализации необходим для отдельно взятой территории для получения максимальных выгод от большей автономии и минимизации рисков.

В целом децентрализация может положительно влиять на региональное развитие несколькими путями. Во-первых, из-за трансферта полномочий и ресурсов на местный уровень, усиливать имплементацию способности местных органов власти и возможности общин. Во-вторых, это помогает создать новые институты, которые могут вести и координировать процесс местного и регионального развития. В-третьих, там, где децентрализация создает избранный (а не назначенный) уровень местной власти, это увеличивает местные возможности быть услышанными. Кроме того, территориальное измерение децентрализации делает политику и стратегию более адаптированными к местным обстоятельствам и вызовам, которые возникают в процессе изменений экономической среды. Что касается институциональной перспективы, децентрализация также позволяет местным и региональным органам власти мобилизовать социально-экономических субъектов и создать новые местные формы управления, которые помогают придать динамика местной социально-экономической структуре<sup>32</sup>.

Таким образом, целесообразно исследовать возможность максимизировать положительные аспекты децентрализации для развития и минимизировать ее риски. Ряд потенциальных факторов, которые могут повлиять на больший вклад децентрализации на социальное и экономическое развитие можно обобщить.

Прежде всего, осуществление трансферта адекватного уровня полномочий, ответственности и ресурсов местным органам власти, дает им возможность создать и имплементировать стратегии развития, которые реально отражают потребности отличных территорий. Децентрализация генерирует большую отдачу при наличии адекватных институтов, способных сформировать приспособленные стратегии. Дефицит способности во многих местных органах власти, особенно в отсталых территориях, может свести на нет даже самую лучшую стратегию развития и усилить негативные аспекты децентрализации, такие как коррупция. Создание институциональной способности вместе с повышением способности местных чиновников и субъектов развития, вовлеченных в проектирование, реализацию и мониторинг стратегии развития, является критическим. Наконец, создание и имплементация стратегии должна основываться на четком анализе социально-экономических условий, балансировании различных потребностей территории. Ведь в политике развития разных территорий нет решений, приемлемых одновременно для всех (*no one-size-fits-all solutions*).

Методология обоснования модели децентрализации предполагает учет того, что чрезвычайно важно понимание существования взаимосвязи и взаимодействия между такими институтами, как государство и территориальная община (объединения общин) для формирования условий развития страны. Государство и общество всегда выступают

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> N. Brenner, *New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford University Press, Oxford 2004.

как взаимодополняющие формы организации общества. Социально-экономическое развитие в условиях общины происходит при существовании необходимых основных условий: обеспечения микроэкономической эффективности, соответствующей социальной политики, поддерживающей эту эффективность, а также эффективное решение возникающих для экономических субъектов проблем. Это создает так называемую микроэкономическую среду, сокращает транзакционные издержки, снижает риски, которые сопровождают экономическую деятельность<sup>33</sup>.

Рассматривая первые последствия осуществления децентрализации в Украине можно выделить ключевые проблемы и пути их решения<sup>34</sup>, а именно:

- прекращение дальнейшей деградации условий жизни в сельской местности возможно через объединение сельских общин, что экономически (и социально) является абсолютно оправданным шагом, прежде всего вокруг существующих и потенциальных точек экономической активности. Исходя из чрезвычайно медленного их объединения целесообразно стимулировать их сотрудничество в различных формах, что в дальнейшем может трансформироваться в их объединенные. Именно таким образом желательно решать проблему способности общества предоставлять определенный перечень услуг;
- положительное влияние децентрализации на развитие общин и государства в целом зависит от надлежащего использования ее типов и форм. Существенных результатов можно достичь, применяя, в частности, административную децентрализацию в форме деконцентрации. Речь идет о создании в Украине центров предоставления административных услуг (ЦНАП). Следует, во-первых, активно создавать в сельской местности территориальные подразделения ЦНАП, а также удаленные рабочие места. Во-вторых, актуальным является также налаживание работы веб-порталов электронных административных услуг министерств и других центральных органов исполнительной власти с одновременным расширением возможностей доступа к Интернет-услугам органов местного самоуправления и населения в сельской местности. Иначе говоря, Правительству целесообразно было бы координировать деятельность центральных и местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по предоставлению административных услуг как в рамках ЦНАП, так и другим способом;
- делегированные полномочия целесообразно определить предметом согласования сторон (органов исполнительной власти и органов местного самоуправления), одновременно выделив полномочия, которые не могут делегироваться. Формализацией такого согласования может стать договор между уполномоченными органами государственной исполнительной власти и органами местного самоуправления, в котором определяется порядок и сроки передачи полномочий, объемы финансирования органов местного самоуправления при осуществлении ими государственных полномочий, ответственность за несвоевременную передачу и нецелевое использование соответствующих финансовых средств, стандартов, регламентирующих качество публичных услуг в рамках делегированных полномочий. Подобный подход имеет определенные преимущества перед другим способом закрепления делегированных

---

<sup>33</sup> A. Rodriguez-Pose, M. Storper, *Better Rules or Stronger Communities, on the Social Foundations of Institutional Change and Its Economic Effects*, „Economic Geography” 2006, nr 82(1), s. 1–25. с. 5.

<sup>34</sup> С. А. Романюк, *Децентралізація: теорія...*

- полномочий – через соответствующие законодательные акты, поскольку является более гибким, может определять срочность возврата делегированных полномочий, или возможность перевода делегированных полномочий в состав собственных для органа местного самоуправления. Требуется четкого определения на законодательном уровне источники финансирования собственных и делегированных полномочий;
- в рамках осуществления в Украине фискальной децентрализации остаются нерешенными ряд фундаментальных проблем. Абсолютный рост объема финансовых ресурсов местных бюджетов не является показателем роста бюджетной автономии органов местного самоуправления, в том числе базового уровня. Существует устойчивая тенденция роста доли межбюджетных трансфертов в составе доходов местных бюджетов и одновременное снижение доли налоговых поступлений. Сравнение украинской ситуации с последствиями фискальной децентрализации в постсоциалистических странах ЕС свидетельствует о росте доли именно собственных доходов местных бюджетов, а не трансфертов;
  - в рамках создания конституционных условий внедрения и развития самоуправления на региональном уровне целесообразно обратить внимание на проблемы, связанные с законодательной трактовкой общих интересов территориальных общин, создание собственной налоговой базы органов местного самоуправления регионального уровня.

### Выводы

Итак, следует констатировать существенное расширение факторов, которые должны учитываться при исследовании процессов развития на национальном, региональном и местном уровнях: более глубокий анализ их влияния дает представление о причинах территориальной дифференциации благосостояния, факторы максимизации конкурентоспособности регионов (точнее говорить о конкурентоспособности бизнеса и конкурентоспособность органов власти), возможности эффективного приспособления к глобальным вызовам. Подобный их спектр, который имеет как экономическую, так и неэкономическую природу, подтверждает невозможность применения одних и тех же моделей развития в различные временные периоды для разных территорий. Каждая из таких территорий имеет отличную от других историю, наследство, экологические проблемы, другие характеристики влияющих на определение траектории экономического роста, социальных перспектив и тому подобное.

Осознание тенденций, определяющих современные парадигмы регионального развития, является чрезвычайно важным для формирования государствами адекватной вызовам региональной политики. Ее институциональная архитектура, нормативно-правовое обеспечение, инструментарий должны постоянно приспосабливаться к условиям, в которых происходят изменения в региональных процессах. Более того, эта политика призвана усиливать общую координацию различных сфер публичного управления, имеющих непосредственное или опосредованное территориальное измерение. Как показывают исследования, в большинстве развитых стран региональная политика в последнее время меняет смысловое наполнение, акцентируя внимание и влияние не на отдельные, прежде всего слаборазвитые, территории, а на все регионы, сосредотачиваясь на обеспечении эндогенных региональных и местных факторов развития. Доминирующим становится так называемый территориально-направленный подход, строится

на принципе синергичности во взаимодействии всех участников региональных процессов – государственных и местных органов власти, самоуправления, бизнеса и населения.

Ключевое значение для эффективной организации территориально – направленного подхода имеет децентрализация.

Децентрализация может углубить демократию без потери силы государства, способствовать более высокому уровню участия и законности, снижает затраты на соблюдение порядка, повысить уважение к закону, а также уменьшить необходимость применять власть. Способность мобилизовать ресурсы и предоставлять услуги в контексте низкой противодействия и небольших транзакционных издержек укрепит легитимность демократической практики, лежащий в основе этих результатов. Наконец, децентрализация может увеличить социальное обучение, производя динамику, которая усиливает государство снизу-вверх. Из-за увеличения плотности управленческих структур путем избрания регионального и местного представительства децентрализация может генерировать больше обратных связей и повышать общий уровень подотчетности в предмете управления. Это способствует повышению чувствительности государства к местным потребностям и условиям.

Очень важны условия, характеризующие состояние государства и общин, в котором осуществляется реформирование системы взаимоотношений между ними. «Сила» государства при этом определяется его способностью создания и поддержания условий для экономического развития: макроэкономическая стабильность, прозрачность правил и процедур ведения бизнеса, эффективный механизм решения проблем, возникающих во взаимоотношениях между различными экономическими субъектами, справедливый (конкурентный) доступ к различным ресурсам.

## Литература

- Доцюк Л., *Адміністративно-територіальна арифметика (замість 11500 громад має бути не більше 1500)*, „Урядовий кур’єр” 2014, № 83, с. 7.
- Романюк С. А., *Децентралізація: теорія та практика застосування*, Монографія, Київ 2018.
- Романюк С. А., *Розвиток регіонів у відкритій економіці: теорія, політика, практика: монографія*, НАДУ, Київ 2013, 408 с.
- Романюк С. А., *Основні напрями трансформації регіональної політики Європейського Союзу*, „Економіка и управление” 2013, №2, с. 76–82.
- Стратегія сталого розвитку „Україна – 2020”, Указ Президента України від 12.01.2015, № 5, Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015) г.
- Armstrong H., Taylor J., *Regional Economics and Policy*, 3rd edn., Blackwell, London, 2000.
- Ascani A., Crescenzi R., Iammarino S., „Regional Economic Development: a Review.” SEARCH. -2012. Working Paper WP1/03. SEARCH-P.4
- Barca F., McCann P., Rodríguez-Pose A., *the Case for Regional Development Intervention: PlaceBased Versus Place-Neutral Approaches*, „Journal of Regional Science” 2012, nr 52(1), pp. 134–152.
- Beer A., Haughton G., Maude A., *Developing Locally: an International Comparison of Local and Regional Economic Development*, Policy Press, Bristol 2003.

- Brenner N., *New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Centralization versus Decentralization Debate Revisited: Challenges to Local and Regional Governance in Turkey and Europe, November 2013, Istanbul, Edited by Korel Goymen, Onur Sazak.
- Ezcurra R., Pascual P., *Fiscal decentralization and regional disparities: evidence from several European Union countries*, „Environment and Planning A” 2008, nr 40(5), s. 1185–1201.
- Fitzerald J., Green Leigh N., *Economic Revitalization: Cases and Strategies for City and Suburb*. 2002. Sage, Thousand Oaks, CA.
- Holzer H. J., *the Role of Skills and Jobs in Transforming Communities*, Penn IUR and Federal Reserve Bank of Philadelphia Working.
- Keating M., *Policy convergence and divergence in Scotland under devolution*, „Regional Studies” 2005, nr 39, s. 453–464.
- Markusen A., *Regions: the Economics and Politics of Territory*, Rowman and Allenheld, Totowa, NJ 1987.
- Martínez-Vázquez J., McNab R. M., *Fiscal Decentralization and Economic Growth*, „World Development” 2003, nr 31(9), s. 1597–1616.
- Morgan K., *Sustainable regions: governance, innovation and scale*, „European Planning Studies” 2004, nr 12, s. 871–819.
- OECD, Territorial review Czech Republic, 2004, s. 104–107.
- Pike A., Rodríguez-Pose A., Tomaney J., *Local and Regional Development*, Abington: Routledge 2006.
- Rodríguez-Pose A., Wilkie C., *Revamping Local and Regional Development through Place-based Strategies*, London School of Economics, September 2016.
- Rodríguez-Pose A., *the Role of the ILO in Implementing Local Economic Development Strategies in a Globalised World: ILO*, 2002.
- Rodríguez-Pose A., Storper M., *Better Rules or Stronger Communities, on the Social Foundations of Institutional Change and Its Economic Effects*, „Economic Geography” 2006, nr 82(1), s. 1–25.
- Rodríguez-Pose A., Gill N., *on the ‘economic dividend’ of devolution*, „Regional Studies” 2005, nr 39.
- Rodríguez-Pose A., *Economists as geographers and geographers as something else: on the changing conception of distance in geography and economics*, „Journal of Economic Geography” 2011, nr 11, s. 347–356.
- Steytler N., *the place and role of local government in federal systems*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Johannesburg 2005.
- Storper M., *Society, community and economic development*, „Studies in Comparative International Development” 2005, nr 39(40), s. 30–57.
- Véron R., Williams G., Corbridge S., Srivastava M., *Decentralized corruption or corrupt decentralization, Community monitoring of poverty-alleviation schemes in Eastern India*, „World Development” 2006, nr 34(11), s. 1922–1941.

## SUMMARY

Igor Hrebtij

### **Basic methodological approaches to the study of the impact of decentralization on regional development**

This paper discusses the methodological aspects of the impact of the processes of decentralization on regional development. It analyzes the impact of reforms of decentralization observed in particular countries. As confirmed by numerous empirical studies, the effect of decentralization on socioeconomic processes may be multidirectional in various spheres of social life. All the possible negative effects of decentralization processes, as well as the risks associated with the inability of local authorities to effectively take advantage of the expansion of powers in local and regional development have been outlined. Some ideas for the reform of decentralization in Ukraine have been presented.

**Key words:** decentralization, globalization, development, region, regional development, efficiency, human potential, investments, innovations.

## STRESZCZENIE

Igor Hrebtij

### **Podstawowe podejścia metodologiczne do badań dotyczących wpływu decentralizacji na rozwój regionalny**

W niniejszym artykule poddane uwadze zostały różne aspekty wpływu procesów decentralizacji na rozwój regionalny oraz przeanalizowano wpływ reform decentralizujących w niektórych krajach. Jak pokazują liczne badania empiryczne, wpływ decentralizacji na procesy społeczne i ekonomiczne może nosić wielokierunkowy charakter dla różnych stron życia społeczeństwa.

Możliwe negatywne rezultaty procesów decentralizacji zostały również sklasyfikowane, a także ryzyko związane z brakiem zdolności władz regionalnych do skutecznego wykorzystania poszerzonych pełnomocnictw w sprawach rozwoju regionów.

Przedstawiono niektóre porady dotyczące przeprowadzenia reformy decentralizacji na Ukrainie.

**Słowa kluczowe:** decentralizacja, globalizacja, rozwój, region, rozwój regionalny, skuteczność, potencjał ludzki, inwestycje, innowacji.

Data wpływu artykułu: 28.01.2019 r.

Data akceptacji artykułu: 1.04.2019 r.