

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.1.6>

**О. В. Стогова**

кандидат політичних наук, доцент,  
доцент кафедри фундаментальної юриспруденції  
та конституційного права  
Сумського державного університету

## **ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК ЧИННИК ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОБРОБУТУ ГРОМАДЯН**

*Європейській вибір сучасної України викликаний визнанням європейських цінностей та бажанням впроваджувати їх. Одним із головних чинників, що визначив вибір України є високий рівень добробуту громадян європейських країн. Але принципово важливим для України, яка останні тридцять років здійснює реформування всіх сфер суспільного життя є той факт, що європейські країни забезпечують добробут своїх громадян не лише за рахунок володіння значними ресурсами. Важливим чинником добробуту беззаперечно є справедливий та ефективний розподіл наявних суспільних благ.*

*У другій половині ХХ ст. більшість європейських країн здійснили реформи децентралізації публічної влади з метою гарантування належної якості послуг на місцях та забезпечення добробуту громадян незалежно від території на якій вони проживають. Відмінності в ефективності та справедливості розподілу ресурсів у різних країнах визначаються двома чинниками: суб'єктами надання послуг та якістю надання послуг. Незважаючи на практичну децентралізацію влади продовжуються теоретичні дискусії щодо її оптимального рівня та суб'єктів, на які у наслідок децентралізації мають покладатися функції розподілу ресурсів.*

*У статті аналізується вплив децентралізації публічної влади на забезпечення добробуту громадян. Автором досліджується як децентралізація впливає на якість надання послуг, розглядається баланс між суб'єктами надання послуг та гарантіями їхньої якості. Значну увагу автор приділив дослідженню методик та критеріїв визначення рівня задоволеності населення власним добробутом. Проаналізовано об'єктивні та суб'єктивні критерії оцінки добробуту, зроблено висновок щодо доцільності паралельного використання двох типів критеріїв задля більш виваженої оцінки.*

*Результати аналізу досліджень європейських авторів показують, що децентралізація сама по собі не обов'язково призводить до підвищення добробуту населення та якості надання послуг органами публічної влади.*

*Зроблено висновок, що переваги децентралізації щодо забезпечення добробуту громадян не є абсолютними. У країнах з високим рівнем якості управління, децентралізація публічної влади призводить до більшої задоволеності населення власним рівнем добробуту.*

**Ключові слова:** добробут, суспільні блага, політична децентралізація, якість управління, Європа.

**Постановка проблеми.** Європейські країни виділяють значні матеріальні та нематеріальні ресурси державного сектору (державний транспорт, заклади охорони здоров'я, державне житло), оплачувані або контрольовані органами державної влади із загальною метою підвищення добробуту своїх громадян. Суспільні блага і послуги мають розподілятися максимально справедливо, що знижує нерівність серед громадян і найбільш ефективно, що

підвищує їх загальний добробут. Однак, деякі країни Європи є більш успішними у підвищенні ефективності та/або зменшенні нерівності у добробуті (насамперед, у доходах, доступу до освіти та охорони здоров'я) ніж інші. Наявні відмінності в ефективності та справедливості розподілу в різних країнах визначаються двома чинниками: 1) суб'єктами надання послуг: національний, регіональний або місцевий рівень органів публічної влади [1] і 2) якість

надання послуг [2; 3; 4]. Обидва чинники відіграють важливу роль у забезпеченні добробуту громадян. Зокрема, ефективність суб'єктів надання послуг на кожному рівні публічної влади визначає добробут осіб, які проживають на конкретній території. Постає важливе питання: чи краще для загального добробуту надавати суспільні блага та послуги переважно на національному чи на регіональному та/або місцевому рівні? Це одна із основних теоретичних проблем децентралізації, що полягає у визначенні рівня органу публічної влади, який здатний оптимально виконувати функцію надання послуг для певної територіальної спільноти. Теоретично доведеною є обґрунтованість надання послуг на максимально наближеному для споживача рівні.

**Мета статті** на основі аналізу загальнотеоретичних досліджень децентралізації публічної влади та результатів емпіричних соціологічних досліджень оцінки громадянами власного рівня добробуту виявити вплив децентралізації на добробут громадян, а також запропонувати подальші напрями досліджень, що дасть змогу вдосконалити реалізацію реформи децентралізації в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Практика децентралізації публічної влади в європейських країнах продемонструвала, що будь-які потенційні переваги від децентралізації, що полягають у передачі повноважень субнаціональним органам влади та наданні суспільних благ і послуг на місцевому рівні можуть не реалізуватися через проблеми з управлінням. В українських наукових дослідженнях децентралізація традиційно розглядається як позитивне явище, що автоматично покращує добробут громадян та якість надання послуг органами влади. Але в дослідженнях західних вчених проблема співвідношення децентралізації влади із рівнем добробуту громадян та якістю надання суспільних послуг вже знайшла своє місце [5; 6]. Для вирішення цієї теоретичної проблеми необхідно визначитися із методологією дослідження та критеріями оцінки добробуту громадян.

Концепція соціального добробуту Амарті Сена [7; 8] пропонує компроміс між максимізацією органів публічної влади та

справедливим розподілом ресурсів. Дані Європейського соціального дослідження (ESS) дозволяють нам виділити ряд показників, що відображають індекс соціального добробуту А. Сена. Л. Худхе [9] індекс регіональної влади використовує як показник децентралізації («хто» надає ресурси, тобто рівень суб'єкта публічної влади), а якість управління (вказує «наскільки добре» вони надані) вимірюється за допомогою індикаторів світового управління (WGI) [10]. Вплив децентралізації на добробут і вплив якості управління в європейських країнах оцінювався за допомогою засобів економетричного аналізу за період між 1997 і 2014 роком. Дослідження зосереджувалося на наступних аспектах. По-перше, використовувалася багатовимірною концепція соціального добробуту А. Сена, що розглядає різні виміри добробуту. Автор дослідив, як різні рівні політичної децентралізації впливають на справедливий та ефективний розподіл всіх видів ресурсів і наскільки ефективність розподілу визначається якістю органів публічної влади. Метою вказаного дослідження було посилення спроможності децентралізації та якості управління для формування політики, спрямованої на формування більш розвиненої та згуртованої громади [11].

Для оцінки показників добробуту використовували дослідження П. Ананда [12]. Вказаний підхід нами обраний тому, що він базується на трьох атрибутах: реальний ВВП на душу населення за паритетом купівельної спроможності (доходу), освіта – вимірюється через коефіцієнт письменності дорослих та сукупний загальний показник початкової, середньої та вищої освіти, коефіцієнт здоров'я – залежить від очікуваної тривалості життя при народженні. Отже, подібно до економічного розвитку, соціальне забезпечення охоплює набагато більше чинників, ніж доходи. Загальний доступ до освіти та коефіцієнт здоров'я самостійно не визначають добробут конкретної людини, тому ми використовуємо концепцію Сена. Дослідники систем соціального забезпечення найчастіше вивчають такі фактори, як загальне задоволення життям, управлінням і якістю демократії, освіта, здоров'я

та щастя, що інформують про сприйняття громадян рівня власного добробуту. Усі ці фактори ґрунтуються на самооцінці рівня власного добробуту, підхід, який А. Сен не підтримує. Тому, на наш погляд, комплексне використання суб'єктивних і об'єктивних показників має сприяти змістовній, а не лише формальній оцінці добробуту.

Використовувалися наступні суб'єктивні показники добробуту (за самооцінкою) [13; 14; 15; 16]. Об'єктивною альтернативою для оцінки добробуту громадян є оцінювання за критерієм функцій органів публічної влади [17]. Інші автори схильні приймати альтернативні підходи, включаючи вибір можливостей для вимірювання якості життя [18] або поєднання суб'єктивних і об'єктивних показників [19]. Інші дослідники, насамперед, економісти [16; 17] стверджують, що рівень задоволення якістю послуг можна виміряти за допомогою таких показників, як дохід або пов'язані з ним соціально-економічні показники.

Використання даних про самооцінювання стало основою досліджень у соціальних науках [20], які довели, що багатші регіони можуть мати нижчу суб'єктивну оцінку добробуту. Тому ми вважаємо, що використання комплексного підходу оцінки власного добробуту – що включає і задоволення життям, рівнем демократії, освіту, здоров'я та щастя як основні складові особистого добробуту – може надати більш точне уявлення про справжній рівень добробуту окремих людей у тій чи іншій країні.

Повертаючись до проблеми впливу децентралізації публічної влади на добробут, маємо відмітити, що децентралізація визначає суб'єктів надання послуг та розподілу ресурсів, тобто забезпечує об'єктивні показники добробуту. Насамперед, це стосується повноважень, які центральний уряд надає субнаціональним рівням влади, таким як регіональні та муніципальні органи влади. Хоча у світі існує безліч форм децентралізації влади, визначальною метою децентралізації є надання громадянам або їх обраним представникам більше повноважень щодо прийняття рішень і розподілу ресурсів. Аналіз наявних практик децентралізації в європейських країнах свідчить, що зв'язок між децентралізацією публічної

влади і добробутом не є прямим. З одного боку, децентралізація може призвести до його покращення (за рахунок підвищення ефективності роботи органів публічної влади та/або посилення справедливості розподілу ресурсів). Децентралізація також посилює конкуренцію між юрисдикціями, що, у свою чергу, може призводити до підвищення ефективності надання суспільних благ і послуг, збільшення трансфертів від багатих до бідних, а також активізацію участі, прозорості та підзвітності у виробленні політики. Наближаючи управління до людей, децентралізація може збільшити соціальний капітал і зробити державу добробуту більш чутливою до відмінностей у потребах громадян, які проживають на різних територіях. З іншого боку, децентралізація може призвести до зниження добробуту (через зниження ефективності та/або справедливості розподілу ресурсів). Можливе погіршення добробуту пов'язане зі втратою ефекту масштабу, особливо в бідних регіонах. Децентралізація дуже часто зменшує політичний вплив бідніших регіонів на розподіл фінансових ресурсів і трансфертів, що породжує ще більшу нерівність між біднішими і багатшими регіонами [21].

Таким чином, вплив децентралізації на добробут громадян не може бути оцінений як абсолютно позитивний і вимагає додаткового емпіричного дослідження.

Ключовий фактор, який обмежує можливість визначення впливу децентралізації публічної влади на добробут, пов'язаний з проблемою якості органів публічної влади субнаціональних рівнів. Якість інституцій загалом та управління зокрема є основою для встановлення ступеня, до якого політична децентралізація може вплинути на індивідуальний добробут громадян. WGI Світового банку [10] розкладає якість управління на шість основних «стовпів» – виборність і підзвітність, політична стабільність, відсутність насильства/тероризму, ефективність уряду, якість регулювання, верховенство права та боротьба з корупцією. Ці показники набули широкого поширення і розглядаються як найбільш точні і надійні. Але як якість управління впливає на добробут? Загалом вважається, що належне управління позитивно впливає на здатність урядів ефективно та справед-

ливо надавати суспільні блага та послуги, а це означає, що належне управління формує самопочуття громадян. По-перше, якісні інститути зазвичай призводять до кращого дизайну та впровадження публічної політики та кращого забезпечення суспільними благами та послугами що, у свою чергу, призводить до економічного зростання. Як правило, від децентралізації страждають країни та регіони зі слабкими чи неефективними інституціями, де поширена корупція, клієнтелізм і кумівство. У країнах з ефективними інституціями наслідки децентралізації влади є позитивними. По-друге, уряди, які належним чином розподіляють ресурси та ефективно надають суспільні послуги, сприяють ефективності громад в цілому і таким чином зменшують нерівність громадян. Це створює можливості для послаблення контролю місцевих еліт та розширення прав і можливостей недостатньо представлених груп у суспільстві, включаючи бідних, менш забезпечених та місцевих маргінальних груп. Крім того, належне управління сприяє переговорам і діалогу, мобілізує зацікавлені сторони та інтегрує їх у процес розробки спільної політики, що зменшує територіальну та міжособистісну нерівність. Навпаки, невідповідне та некомпетентне управління сприяє збільшенню нерівності. Отже, більший індивідуальний і колективний добробут зазвичай асоціюється з державами з якісними управлінськими установами. Таким чином, загалом якість управління на місцевому рівні може впливати на рівень децентралізації та добробут громадян. Якщо децентралізовані органи влади знижують загальну якість надання соціальних послуг та розподілу ресурсів, децентралізація може у підсумку зашкодити особистому добробуту у країні. Якщо, навпаки, органи субнаціонального рівня надають послуги якості подібної чи вищої від якості центрального уряду, вплив на добробут може бути протилежним. Тому, питання щодо суб'єктів надання соціальних послуг та якості цих послуг мають розглядатися комплексно. Іншими словами, необхідно дослідити вплив децентралізації та якості управління на добробут як самостійно, так і через їхню взаємодію.

Щоб оцінити, чи є відмінності в якості управління залежно від рівня децентралізації, використаємо базу даних ESS (Євро-

пейське соціальне дослідження 2014 р.). База даних ESS містить дані для 36 країн між 2002 і 2014 роками. Ми використовуємо концепцію А. Сена щодо визначення добробуту, відповідно до якої добробут виходить за межі рівня ВВП, доходів території і розглядає сім різних вимірів добробуту, які покладаються на суб'єктивну оцінку індивідами власного благополуччя.

Наше дослідження вивчає вплив політичної децентралізації («хто» надає суспільні блага та послуги) і роль якості управління (що вказує, «як добре» вони надаються) через різні виміри добробуту в європейських країнах за період між 1997 та 2014. Використовуючи варіації індексу соціального добробуту А. Сена для семи різних вимірів добробуту, ми звернули увагу на непопулярні аспекти оцінки добробуту, такі як самооцінка та емоційний статус. Однак, цей підхід також має свої недоліки, хоча наявний прямий зв'язок між тим, як люди відчувають рівень свого добробуту, і тим, як їхнє «щастя» або «задоволеність життям» оцінюють їхні друзі або незалежні спостерігачі. Отже, покладаючись лише на суб'єктивну оцінку людей щодо власного добробуту є обмеження, що окремі люди мають різні поняття «щастя» або «задоволення життям». Беручи до уваги це застереження, результати економетричного аналізу дають зрозуміти об'єктивні наслідки європейської політики. Якість управління має вирішальне значення для взаємовідносини «децентралізація – асоціація добробуту». Результати показують, що немає гарантії, що більш децентралізована країна в кінцевому підсумку отримає вищий показник добробуту, оскільки вплив політичної децентралізації визначається якістю управління. Результати дослідження вказують на те, що в країнах з низькою якістю управління, більш децентралізовані державні системи можуть сприяти створенню ефективніших систем надання суспільних благ і послуг, що призводить до покращення добробуту. У країнах з високою якістю управління, справедливим розподілом суспільних благ та ефективним наданням послуг, як правило, децентралізація не матиме таких позитивних ефектів.

**Висновки і пропозиції.** Розглядаючи децентралізацію як потенційний інструмент

забезпечення добробуту громадян, слід мати на увазі, що вплив децентралізації на добробут залежить від якості надання послуг та рівня справедливості розподілу суспільних благ – тобто якість суб'єктів надання послуг визначається тим, «наскільки добре» надаються суспільні блага та послуги. Це не дивно, адже децентралізація може призвести до значних покращень добробуту лише за умови, коли спроможність національного уряду ефективно та справедливо надавати суспільні блага і послуги обмежена. Якщо висока якість управління гарантує справедливе та ефективне надання таких послуг, переваги децентралізації є обмеженими. Однак, ці висновки слід робити з деякими застереженнями, адже обмеження щодо доступності та якості даних означає, що подальший аналіз як з використанням об'єктивних показників, так і з охопленням альтернативних підходів може забезпечити всебічний аналіз проблеми.

Подальші дослідження на регіональному рівні могли б доповнити аналіз на рівні країни, який ми провели. Дослідження на найнижчому рівні самоврядування дозволить врахувати такі фактори, як регіональні відмінності в добробуті.

#### Список використаної літератури:

1. Bjørnskov C., A. Drehe and J. A. V. Fischer. On decentralization and life satisfaction. *Economics Letters*. 2008. № 99. P. 147–151.
2. Hessami Z. The size and composition of government spending in Europe and its impact on well-being. *Kyklos*. 2010. № 63. P. 346–382.
3. Ezcurra R. and A. Rodríguez-Pose. Government quality and spatial inequality: a cross-country analysis. *Environment and Planning*. 2014. № 46. P. 1732–1753.
4. Rodríguez-Pose A. and E. Garcilazo. Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions. *Regional Studies*. 2015. № 49. P. 1940–1940.
5. Hessami Z. The size and composition of government spending in Europe and its impact on well-being. *Kyklos*. 2010. № 63. P. 346–382.
6. Kyriacou, A. P., L. Muinelo-Gallo and O. Roca-Sagales. Fiscal decentralization and regional disparities: The importance of good governance. *Papers in Regional Science*. 2015. № 94. P. 832.
7. Sen A. Informational Bases of Alternative Welfare Approaches: Aggregation and Income Distribution. *Journal of Public Economics*. 1974. № 3. P. 387–403.
8. Sen A. Real National Income. *Review of Economic Studies*. 1976. № 43. P. 19–39.
9. Hooghe L., G. Marks, A. H. Schakel, S. C. Osterkat, S. Niedzwiecki and S. ShairRosenfield. *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance, Volume I*. Oxford : Oxford University Press, 2016.
10. Kaufmann D., A. Kraay and M. Mastruzzi. *The Worldwide Governance Indicators : A Summary of Methodology, Data and Analytical Issues : World Bank Policy Research Working Paper*. 2010. № 5430.
11. Rodríguez-Pose A. The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions Economy and Society*. 2018. № 11. P. 189–209.
12. Anand P., G. Hunter, I. Carter, K. Dowding, F. Guala and M. Van Hees. The Development of Capability Indicators. *Journal of Human Development and Capabilities*. 2009. № 10. P. 125–152.
13. Elster J. *Sour Grapes: Studies in the Subversion of Rationality*. Cambridge : Cambridge University Press, 1983.
14. Sen A. *Development as Freedom*. New York : Alfred A. Knopf, 1999.
15. Nussbaum M. C. *Women and Human Development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
16. Anand P., J. Krishnakumar and N. B. Tran. Measuring welfare: Latent variable models for happiness and capabilities in the presence of unobservable heterogeneity. *Journal of Public Economics*. 2011. № 95. P. 205–215.
17. Teschl M. and F. Comim. Adaptive Preferences and Capabilities: Some Preliminary Conceptual Explorations. *Review of Social Economy*. 2005. № 63. P. 229–247.
18. Robeyns I. Selecting capabilities for quality of life measurement. *Social Indicators Research*. 2005. № 74. P. 191–215.
19. Anand P. and M. van Hees. Capabilities and achievements: An empirical study. *Journal of Socio-Economics*. 2006. № 35. P. 268–284.
20. Kahneman D., P. P. Wakker and R. Sarin. Back to Bentham? Explorations of experienced utility. *Quarterly Journal of Economics*. 1997. № 112. P. 375–406.
21. Rodríguez-Pose A. and R. Ezcurra. Does decentralization matter for regional disparities? a cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*. 2010. № 10. P. 619– 644.

---

**Stogova O. Decentralization of public authority as a factor in ensuring welfare of citizens**

*The European choice of modern Ukraine is caused by the recognition of European values and the desire to implement them. One of the main factors determining Ukraine's choice is the high level of welfare of European citizens. But fundamentally important for Ukraine, which has been reforming all spheres of public life for the last thirty years, is the fact that European countries ensure the welfare of their citizens not only through the possession of significant resources. An important factor of welfare is undoubtedly the fair and efficient distribution of available public goods.*

*In the second half of the twentieth century most European countries have reform of the decentralization of public power to ensure the proper quality of local services and the welfare of citizens, regardless of where they live. Differences in the efficiency and equity of resource allocation in different countries are determined by two factors: the subjects of service provision and the quality of service delivery. Despite the practical decentralization of power, theoretical discussions continue on its optimal level and the subjects that should be entrusted with the functions of resource allocation as a result of decentralization.*

*The article analyzes the impact of decentralization of public power on ensuring the welfare of citizens. The author examines how decentralization affects the quality of service provision, considers the balance between the subjects of service provision and guarantees of their quality. The author paid considerable attention to the study of methods and criteria for determining the level of satisfaction of the population with their own well-being. The objective and subjective criteria for assessing well-being are analyzed, and a conclusion is made as to the expediency of using two types of criteria in complex for a more balanced assessment.*

*The analysis of European authors' research shows that decentralization alone does not necessarily improve the well-being of the population and the quality of public service delivery.*

*It is concluded that the benefits of decentralization to ensure the welfare of citizens are not absolute. In countries with a high level of governance, the decentralization of public power leads to greater satisfaction of the population with their own level of well-being.*

**Key words:** *welfare, public goods, political decentralization, quality of governance, Europe.*