

УДК 350

Н. М. Мельтюхова,

к.е.н., проф.,

професор кафедри державного управління ХарPI НАДУ,

м. Харків

ПРИНЦИПОВІ ПОЛОЖЕННЯ

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДНИХ ВІДНОСИН НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Розглянуто принципи децентралізації владних відносин та становлення і розвитку моделей «нового публічного менеджменту» як основи інституціоналізації адміністративної реформи. Обґрунтовано доцільність поєднання заходів з децентралізації і переходу системи влади в Україні до сучасних моделей.

Ключові слова: система влади, владні відносини, реформування, децентралізація, бюрократичні системи, новий публічний менеджмент, принципи, суперечності.

Постановка проблеми. Децентралізація владних відносин визначається сьогодні і теоретиками, і практиками публічного управління в Україні як головне завдання реформування системи. Проводяться наукові дослідження, приймається багато нормативних документів, реалізуються практичні заходи з підвищення ролі і спроможності органів місцевого самоврядування, збільшується кількість і сфера діяльності громадських організацій тощо. Поряд з цим, підходи до розв'язання проблеми, що розглядається, потребують підвищення системності і комплексності, більш ретельного наукового обґрунтування.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Актуальність розв'язання проблеми децентралізації влади обумовила широку активність науковців в дослідженні й обговоренні теоретичних і практичних питань, що з нею пов'язані. У працях таких авторів, як В. Б. Авер'янов, І. А. Грицяк, В. М. Компо, А. Ф. Колодій, Н. Р. Нижник, А. Ф. Ткачук, В. М. Шаповал та інших, розглядаються сутність та зміст децентралізації як явища, процесу та напрямків реформування публічної влади, докладно аналізується закордонний, і перш за все, європейський досвід її здійснення, обґрунтовуються пропозиції з

підвищення ефективності і результативності діяльності системи влади в Україні на засадах її децентралізації. Узагальнення цих матеріалів дає підстави для висновку про доцільність продовження і поглиблення вивчення теоретичних основ проведення заходів з децентралізації влади з урахуванням історичних і соціально-економічних умов, притаманних нашій країні.

Метою статті є обґрунтування принципових положень децентралізації владних відносин як складової інституціоналізації адміністративного реформування.

Виклад основного матеріалу. Централізація і децентралізація владних відносин є одніми з основних якісних характеристик будь-якої системи управління, їх поєднання визнається законом управління [1, с. 38]. Значення цих характеристик обумовлюється взаємозалежністю суб'єкта і об'єкта управління, розподілом управлінської праці, цілеспрямованістю побудови і функціонування системи управління [2, с. 72-73].

Керуюча й керована підсистеми не існують одна без одної, ступінь демократичності їх взаємин відбивається на рівні централізації. Горизонтальний і вертикальний розподіл праці є одним з основних економічних законів, він поширюється і на управлінську діяльність, свідками чого ми зараз є. Перший тип його пов'язаний з подрібненням функцій, появою нових їх видів, а другий - відображає саме децентралізацію владних відносин. Значну роль відіграє цілеспрямованість діяльності системи: у тоталітарному суспільстві головна реальна мета керуючої підсистеми пов'язана із самозбереженням, що забезпечується, у тому числі, і високим рівнем централізації, в демократичному – ефективний розвиток суспільства і кожної окремої людини може бути забезпечений тільки за умовою децентралізації на усіх рівнях («держава – людина», «держава – суспільство», «система державного управління – місцеве самоврядування», «керівник – підлеглий»). Розуміння важливості ролей суб'єкта і об'єкта, поглиблення розподілу управлінської праці, усвідомлення мети і цілей системи публічного управління обумовлюють вибір децентралізації у якості цивілізаційного напрямку реформування.

Успішне просування по ньому потребує дотримання певних принципів:

- доцільного розподілу повноважень і відповідальності;
- забезпечення належних умов для здійснення повноважень;
- поєднання єдиноначальності і колегіальності;
- зворотного зв'язку;
- доцільної самостійності підлеглих;
- підпорядкованості власних інтересів колективним і загальним;
- комунікації;
- участі об'єкта в оцінці якості керуючого впливу тощо [2, с. 72-73].

У той же час Україна, прагнучи до європейського співтовариства, не може залишатися осторонь загальносвітового процесу зміни моделей державного управління від традиційної, що формувалася на бюрократичних принципах, до так званого «нового публічного менеджменту». Сукупність різновидів публічного управління, що поєднуються в останню групу, базуються на інших основах: орієнтація на споживача, ринок і власних співробітників; досягнення результатів і персональна відповідальність керівників; підвищення гнучкості організацій; використання ринкових методів у діяльності; зменшення ступеня і сфери впливу органів влади; чітке визначення організаційних і персональних цілей. Логіка процесу потребує узгодження двох груп принципів як основних правил подальшого адміністративного реформування.

У цьому зв'язку дуже цікавою виглядає вимога орієнтації на споживача. По аналогії з управлінням організаціями централізація і децентралізація в публічному управлінні розглядається як характеристика відносин між об'єктом і суб'єктом або між органами державного управління та системою місцевого самоврядування. Але відносини в державному (публічному) управлінні є більш складними. Об'єктами управління в різних галузевих або регіональних підсистемах зазвичай виступають місцеві органи влади і галузеві організації. Їх інтереси в тій або іншій мірі враховуються в процесах децентралізації влади. Але ці об'єкти працюють не для себе, а для задоволення потреб суспільства, тобто багаточисельних запитів споживачів їх послуг [2, с. 142 – 149].

Виходячи з цього, при організації конкретних заходів з децентралізації доцільно базуватися на аналізі інтересів усіх учасників відносин кожної окремої підсистеми. Крім того, це поглиблює сенс принципів децентралізації, що наведені вище. Так, розподіл повноважень має відбуватися не просто між суб'єктом і об'єктом, деякі з них мають передаватися і споживачам послуг (наприклад, з аналізу та оцінці результатів функціонування підсистеми). Забезпечення належних умов для здійснення повноважень теж стосується і об'єкта управління і споживачів послуг в частині відкритості процесів управління, доступу до інформації, організації зворотного зв'язку, участі у процесах прийняття і реалізації рішень тощо. Застосування комплексного підходу до реформування системи влади потребує врахування також інтересів замовників послуг, яки в деяких підсистемах не є ідентичними з споживачами (наприклад, в системі освіти споживачами послуг є учні, а замовниками – батьки, роботодавці тощо).

У формулюванні цього принципу увага звертається також і на власних співробітників. В умовах високого рівня централізації управлінських відносин творчий потенціал працівників (а в системі влади в цілому – нижчих у її ієрархії ланок) використовується вкрай недостатньо, вони практично не залучаються до процесів прийняття рішень та виконання основних управлінських функцій. З точки зору канонів управлінської науки та здорового глузду це є прямими інтелектуальними втратами, службовці, що безпосередньо займаються виконанням рішень, добре обізнані в усіх деталях практичної роботи і, зазвичай, першими бачать проблеми, що виникають. Децентралізація відносин у вертикалі влади може забезпечити суттєве підвищення якості рішень, що приймаються, та повноти їх реалізації.

Втілення принципу досягнення результатів і персональної відповідальності керівників міцно пов'язано з чітким визначенням організаційних і персональних цілей. Особливості діяльності в системі публічного управління обумовлюють використання показників результативності, тобто ступеня досягнення мети, замість ефективності.

Їх практичне застосування вимагає чіткого формулювання цілей системи, її підсистем, структурних підрозділів, окремих службовців. Це пов'язано з концентрацією уваги не на процесах (як вимагає традиційна система державного управління), а на їх кінцевих результатах, на досягненні мети. Персональна відповідальність за це керівника і кожного співробітника забезпечить доцільний розподіл повноважень і відповідальності, забезпечення належних умов для здійснення повноважень, поєднання єдиноначальності і колегіальності, доцільну самостійність підлеглих, комунікації і зворотний зв'язок, тобто реалізацію основних принципів децентралізації владних відносин.

Орієнтація на вимоги споживачів послуг, на інтереси усіх зацікавлених юридичних і фізичних осіб, визначення і сприяння досягненню конкретних цілей є передумовами підвищення гнучкості організацій, що працюють в системі влади, як здатності до адаптації у зв'язку з швидкою зміною оточуючого середовища.

Дослідження взаємозв'язку принципів децентралізації владних відносин і тих, що є основою побудови і впровадження моделей «нового публічного менеджменту», свідчить про провідну роль останніх. Їх реалізація забезпечує здійснення децентралізації. Вузький погляд на децентралізацію як тільки на підвищення ролі місцевого самоврядування, що є розповсюдженим сьогодні, не сприяє реальному розвитку владної системи, яке може бути здійснено тільки на підставі системного і комплексного підходів до адміністративного реформування. Тобто, для успішного здійснення децентралізації доцільним є поступовий перехід до нових моделей публічного управління, якісні зміни усіх складових системи влади і усіх компонентів системи управління (мети, функцій, структури, кадрів, інформації, методів, техніки, технології) на підставі принципів системності, комплексності, правил побудови і функціонування моделей «нового публічного менеджменту» і класичних принципів децентралізації.

Як характеристика стану управлінських відносин децентралізація певним чином відбиває основні суперечності їх сучасного розвитку.

Проведені дослідження дозволяють назвати основні з них:

– між рівнями розвитку державно-управлінських відносин та комплексу економічних, соціальних та міжособистісних, що має прояв у неузгодженості між високим рівнем централізації влади і потребами розвитку економіки, суспільства, людини;

– між інтересами учасників державно-управлінських відносин (працівників органів влади, представників бізнесу, громадян);

– між реальними потребами розвитку відносин і зв'язків між компонентами системи управління та уявленням тих, хто приймає рішення з цих питань;

– між змістом державно-управлінських відносин та їх правовою формою [2, с. 186].

На подолання першої суперечності саме і спрямовано діяльність з децентралізації влади в сучасній Україні. У суспільстві сформувалося уявлення про певне гальмування соціально-економічного розвитку, яке пов'язане з станом системи публічного управління, у відповідності до чого розробляються і впроваджуються конкретні заходи.

Неузгодженість інтересів (зміст другої суперечності) є суттєвою проблемою пострадянського суспільства. На її вирішення спрямовані моделі «нового публічного менеджменту», про важливість впровадження яких вже наголошувалось.

Протиріччя між реальними потребами розвитку відносин і зв'язків між компонентами системи управління та уявленням тих, хто приймає рішення з цих питань, потребує підвищеної уваги. Результати дослідження свідчать про потребу більш глибокого вивчення змісту, особливостей і закономірностей розвитку державно-управлінських відносин в цілому, й окремо, таких, що пов'язані з децентралізацією, а також раціоналізації зв'язків між компонентами системи. Рівень розвитку і ефективність використання компонентів в значній мірі визначаються станом відносин, у тому числі, і їх децентралізацією. Існує і зворотний вплив але він не є критичним. Розв'язання цієї суперечності

потребує не тільки додаткових досліджень, а і підвищення управлінської кваліфікації осіб, що приймають рішення, рівень якої сьогодні, на жаль, часто не відповідає вимогам завдань, що стоять перед країною і системою влади.

Остання суперечність торкається проблем інституціоналізації адміністративної реформи. Недостатній рівень дослідження питань децентралізації і стану та розвитку державно-управлінських відносин в цілому, часте калькування адміністративних реформ інших країн без урахування історичних і соціально-економічних особливостей України стає причиною низького рівня нормативно-правових документів, що регламентують діяльність владних установ. Подолання цієї суперечності знову пов'язано з поглибленням вивчення цих питань і підвищенням кваліфікації державних службовців.

Існують суперечності і у розвитку децентралізації – між рівнями гнучкості та міцності системи. Децентралізація сприяє збільшенню гнучкості організацій і системи в цілому, але це приводить до певного послаблення зв'язків у системі. В кожній ситуації існує певний оптимальний рівень централізації і децентралізації але його обґрунтування потребує додаткових досліджень.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Проведене дослідження дає можливість сформулювати такі висновки:

- децентралізація владних відносин в Україні потребує застосування системного і комплексного підходів, реформування усєї системи влади;
- процеси децентралізації є складовими переходу до моделей організації влади, що мають узагальнюючу назву «новий публічний менеджмент», тому доцільним є сконцентрувати увагу науковців і практиків на впровадженні принципів положень, що є основою функціонування цих моделей.

Напрямок подальших досліджень має бути обґрунтування методичних підходів до розв'язання суперечностей розвитку державно-управлінських відносин і впровадження в практику принципів побудови і розвитку сучасних моделей організації публічного управління з урахуванням особливостей України.

Список використаних джерел:

1. Одінцова Г. С., Дзюндзюк В. Б., Мельтюхова Н. М. та ін. Теорія та історія державного управління: навч. посіб. Київ: «Видавничий дім «Професіонал», 2008. 288 с.
2. Мельтюхова Н. М. Державне управління як єдність діяльності та відносин: монографія. Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2010. 204 с.

Meltiukhova N. M., Principal provisions of power relations decentralization at local level.

The principles of decentralization of power relations and formation and development of New Public Management models have been considered as the basis for administrative reform institutionalization. The expediency of combining decentralization measures with a transfer of the Ukrainian power system to modern models has been substantiated.

Key words: power system, power relations, reforming, decentralization, bureaucratic systems, New Public Management, principles, contradictions.

Надійшла до редколегії 28.06.2017 р.

