

УДК 351.321.1(477)

О. М. КОЗИЧ

## **ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД**

*Відображено сучасні особливості децентралізації та достатньо висвітлено світовий досвід, передумови та можливості для проведення реформ децентралізації влади, проаналізовано фактори, які стримують процеси реформ в Україні та виявлено потенційні напрями їх активізації.*

*The article fully reflected modern features of decentralization and enough highlights international experience, background and scope for reform of decentralization of government, analyzed the factors that hinder the reform process in Ukraine and are potential areas of development.*

**Ключові слова:** децентралізація, державне управління, децентралізація влади, ефективність, відповідальність, адміністративна реформа, територіальна реформа, місцеве самоврядування.

Історія децентралізованої держави є історією суперечностей, пов'язаних із пошуком найкращої форми організації державної влади. Традиційно усталений погляд на децентралізацію як на процес, за якого в рамках централізованої держави утворюються самостійні одиниці, що є носіями місцевого самоврядування (громади), потребує вироблення нових підходів до аналізу його змісту. На сьогодні необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави (як найповнішої відповідності управлінської діяльності інтересам суспільства, дотримання прав і свобод громадян, їх практичної реалізації тощо) є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів не лише з інтересами територіальних громад, а й кооперація та координація цих інтересів на різних рівнях виконавчої влади. За існуючої системи державотворення управління занадто сконцентроване в центрі, не вистачає ресурсів і, відповідно, функціонування виконавчої влади на місцях є не досить динамічним, спостерігаються суперечності між місцевими органами влади і, як результат – відчуженість людей від неї. З огляду на це потребує вдосконалення та приведення у відповідність з Конституцією України правове регулювання цих проблем. Насамперед це стосується розвитку місцевого самоврядування, стратегічного планування, і особливо бюджетної політики держави.

Саме для науки державного управління намагання розкрити суть складових процесу децентралізації, його найважливіших аспектів, наповнити їх новим змістом є досить актуальним. Науковий підхід дасть змогу перетворити процес децентралізації на більш виважений, теоретико-орієнтований та збалансований за стадіями, учасниками, термінами і ресурсами [2]. При цьому важливі питання розвитку території чи надання управлінських послуг делегуються з центрального на регіональний і місцевий рівні.

Осмилення процесу децентралізації в системі державного управління спирається на положення теорії та історії державного управління, наукові підходи до дослідження проблем децентралізації таких учених, як В. Авер'янов, В. Вакуленко, В. Кампо, В. Копейчиков, В. Мамонова, П. Надолішній.

Система, принципи та організація державного управління на місцевому рівні в різних аспектах досліджувалися Г. Атаманчуком, В. Сіренком, В. Цветковим та ін.

Метою публікації є виявлення та теоретичне обґрунтування сутності й особливостей децентралізації влади в системі державного управління та надання рекомендацій з удосконалення цього процесу, виходячи з міжнародного досвіду і реформ, проголошених і здійснюваних в Україні, а також необхідності реалізації адміністративної та адміністративно-територіальних реформ у державі.

Перехід до ринкової економіки, вихід із кризової ситуації держави потребують активних й погоджених організаційно-правових дій центральних і місцевих органів влади, нових підходів щодо вираженої політики у здійсненні централізованого і децентралізованого управління, особливо в умовах перехідного періоду [1].

Актуальність цього питання зумовлена й тим, що на перехідному етапі відбувається зміна методів і принципів управління. Істинна демократія може бути реалізована в державі, якщо місцева та регіональна сфери діяльності ґрунтуються на демократичних засадах. До того ж передача демократичної відповідальності на місцевий і регіональний рівні є ознакою громадянського суспільства. Беручи на себе відповідальність за політичне будівництво, громадянин може ототожнювати себе зі своєю місцевою чи регіональною сферою, що є суттєвим елементом легітимності держави. З цього погляду децентралізація поліпшує демократичну організацію держави в цілому, є передумовою демократичної розбудови держави і громадянського суспільства.

Децентралізація – управлінська політична система, за якої здійснюються владно значущі практичні рішення, що географічно чи організаційно перебувають поза межами безпосереднього впливу центральної влади; політичний процес, котрий передбачає делегування центральним урядом певних повноважень на місцевий рівень з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціональної ваги, а також втілення в життя специфічних регіонально-локальних програм [4].

Децентралізація наближує керівників до людей та покращує роботу місцевих соціальних програм і служб. Проблема в тому, щоб переконатися, що всі зацікавлені сторони можуть і будуть висловлювати свої думки. Хоча на практиці досить важко довести вплив децентралізації на гуманітарний розвиток, але існує багато прикладів її успіхів.

Децентралізація набула популярності протягом останніх десятиріч, але ця ідея не нова. Вона привернула до себе увагу в 1950 – 60-ті рр., коли німецькі та французькі колоніальні адміністрації готували колонії до отримання незалежності, передаючи управління місцевим владам [5].

Перехід від системи централізованого управління до федеративного мав місце в Німеччині після поразки фашистів. Німеччина за часів гітлерівської влади була державою з централізованим управлінням, в якій вся влада концентрувалася в одному осередку. Таку структуру управління визнано головним чинником, який

дав можливість Гітлерові перейняти абсолютний контроль над країною. Після його поразки 1945 р. окупаційні сили прагнули змінити централізоване управління Німеччини. Французи навіть пропонували поділ Німеччини на декілька незалежних держав, аби таким чином назавжди знищити мілітарну могутність німецької держави. Таким чином мав розглядатися й поділ Німеччини на східну та західну частини. Західні країни звісно ж були не в захопленні від створення Радянським Союзом комуністичної держави в Східній Німеччині – Німецької Демократичної Республіки. Західні союзники у своїй зовнішній політиці офіційно домагалися об'єднання Німеччини. Але постійно, зокрема у Франції, оживали побоювання перед потенційною могутністю об'єднаної Німеччини.

Рішуча спроба децентралізації влади в Німеччині відбулася 1949 р., коли було створено демократичне управління у трьох західних окупаційних зонах. Структура такого управління, згідно з бажанням окупаційних держав: Сполучених Штатів, Великобританії та Франції – була, по суті, федеративною, що й відбивала нова назва країни – Федеративна Республіка Німеччина. Федеративна Республіка, як і Сполучені Штати, була поділена на союзні землі (Laender). До її складу ввійшло 10 союзних земель, а також Західний Берлін як одинадцята складова частина зі спеціальним статусом. Деякі землі, наприклад, Баварія, мають в історії Німеччини давню традицію автономії, навіть незалежності. Під час об'єднання Німеччини додалося ще п'ять союзних земель.

Німецькі союзні землі, як і штати в США, цілком або значною мірою відповідають за певні галузі громадського життя, наприклад за шкільництво. Федеральний парламент поряд із Бундестагом має ще й другу палату – Бундесрат. Уряд кожної німецької союзної країни висилає своїх представників до Бундесрату, де затверджуються всі федеративні ухвали, що стосуються справ окремих земель. У політичному сенсі німецькі союзні землі не такі міцні, як американські штати. І все ж, незважаючи на це, федералізм поміг децентралізувати владу в Західній Німеччині. Істотні рішення приймаються не лише у федеративній столиці Бонні, але й у столицях союзних країн. Завжди є певні Laender [3], в яких владу реалізують інші партії, аніж ті, що правлять на федеральному щаблі. Негативною рисою цієї системи є стирання управлінської відповідальності. Незважаючи на цю ваду, федералізм міцно вкоренився в політичну культуру Західної Німеччини.

Реформування французької адміністративної системи в 1982 р. поклало кінець “якобінській централізованій державі”. Здійснене завдяки консенсусові політичних лідерів, воно було схвалене громадянами. Процес реформування має своє продовження і здатний до вдосконалення, що підтвердили останні закони, якими до цього процесу було внесено деякі корективи (наприклад, закон від 1992 р. “Про територіальну адміністрацію Республіки”).

Децентралізація призвела до розподілу повноважень між центральною державною владою і місцевими органами влади. Децентралізовані рівні управління здобули більшу автономію і стали більш відповідальними за свої дії. Реформа закріпила перерозподіл функцій між різними адміністративними рівнями. Однією з головних цілей була модернізація адміністративної системи, зокрема на місцевому рівні, через підвищення її здатності відповідати на щоденні потреби населення і сприяння та підтримки місцевих

проектів економічного розвитку. Законом від 1982 р. “Про права і свободи комун, департаментів і регіонів” чітко визнано економічну компетенцію децентралізованих рівнів управління. Найбільш істотні зміни відбулися саме на цій ділянці, де децентралізація дала імпульс економічним ініціативам. Певною мірою здійснення децентралізації було визначено місцевим розвитком, яка виникла в 1970-х рр., і яку було продовжено і розширено під час динамічної децентралізації 1982 р. Це стосується сільських комун, де новий спосіб територіального самоуправління, спираючись на потреби місцевого розвитку, має тенденцію до розповсюдження.

Найбільш суттєві зміни сталися у сфері компетенцій і завдань комуни. Традиційні функції (реєстрація громадянського стану, муніципальна поліція, соціальні послуги, підтримання в належному стані мережі автошляхів на території комуни, початкові школи, освітня та культурна діяльність, тощо) було розширено за рахунок додаткових повноважень у сфері міського планування (повноваження щодо земельного планування, так звані POS (Plans d'occupation des sols), надання дозволу на планування) і в державній освіті. Комуна отримала також нові можливості для діяльності в економічній сфері, зокрема з метою подолання труднощів деяких підприємницьких організацій і збереження послуг, потрібних населенню сільської місцевості.

Виконуючи ці завдання, місцеві громади стикаються з різноманітними труднощами. Їхній інституціональний статус є однаковим, у той час як здатність кожної комуни до дій є різною. Насправді, децентралізація підкреслила відмінності між активними міськими центрами, здатними бути фактично автономними в управлінні, і сільськими комунами, чий незначні розміри і потенціал обмежують їхні можливості й ресурси. У самих сільських зонах відмінності є цілком очевидними між малими містами (менше 20000 мешканців), містами, де відбуваються базари (1000 – 15000 чоловік) і малими селами (менше 1000 мешканців). Перша група складає мережу підтримки сільських центрів, надаючи широкий спектр послуг (середні школи, лікарні, супермаркети) оточуючій сільській зоні, тоді як спроможність малих міст надавати послуги більш обмежена. У малих селах мер не має ні робочої сили, ані інфраструктури для ефективного виконання функцій. Його здатність вирішувати питання міського планування є невеликою через відсутність технічних служб, необхідних для вивчення заявок на отримання дозволу на планування. Малі громади, які не запровадили POS (земельне планування), мусять звертатися до “Адміністрації з питань технічного забезпечення” за дозволом на планування. Втративши частину своїх мешканців, ці малі села мають недостатню кількість жителів для утримання в безпосередній близькості основних служб і крамниць (школа, бакалійно-гастрономічна крамниця, лікар, пошта). Той факт, що існує така значна кількість комун цього типу (69 % мають менше 700 мешканців, 29 % мають менше 200 мешканців), ставить проблему життєздатності інституту комуни вести свої справи і утримувати устаткування колективного користування, маючи обмежені бюджетні ресурси. Слід наголосити, що вони відчувають потребу в місцевій інфраструктурі і обладнанні, які, у зв'язку з малою кількістю населення, стають для них більш дорогими. Така нестача достатніх фінансових коштів призводить до того, що центральний уряд передає їм необхідні кошти через механізм фінансового врегулювання. Тому у випадку з цими малими комунами процес децентралізації досяг своїх очевидних меж.

Поетапна децентралізація має бути здійснена шляхом упровадження прозорих правил передачі повноважень тим регіонам, які підтверджують (демонструють) достатню готовність взяти на себе відповідні зобов'язання щодо надання державних послуг. Це передбачає, по-перше, існування реального регіонального суб'єкта, що бере на себе відповідальність за реалізацію додаткових повноважень; по-друге, наявність у нього комплексу ресурсів (управлінських, організаційних, інтелектуальних, кадрових та ін.), які потрібні для додаткової роботи; і, по-третє, прозорих механізмів та схем використання повноважень тощо.

Основними цілями децентралізації в Україні можуть стати: забезпечення верховенства права на всій території країни та недоторканність державних кордонів; формування та розвиток єдиної системи державного управління; вдосконалення й ефективне формування на всій території країни органів державної влади та місцевого самоврядування; а також єдиного економічного простору, забезпечення єдиних конституційних гарантій якості та рівня життя в усіх регіонах; вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку окремих регіонів; удосконалення та розвиток унітарного державного устрою.

Практика впровадження децентралізації влади в багатьох країнах світу засвідчує неоднозначність результатів реформ, які можуть бути як позитивними, так і негативними. Як успішне, так і невдале проведення реформ децентралізації залежать від низки суб'єктивних і об'єктивних факторів. Підхід щодо “збалансування централізованого і децентралізованого управління” в Україні потребує модернізації в напрямі більш широкого впровадження реформ децентралізації влади.

Децентралізація є основною вимогою для країн-кандидатів на вступ до ЄС. Це відображено у принципах децентралізації, які покладено в основу функціонування системи державного управління країн спільноти і держав-кандидатів на вступ (побудови громадянського суспільства, ефективності, прозорості, відкритості і підзвітності, гнучкості та субсидіарності). Дотримання цих принципів є обов'язковим, на них ґрунтуються всі галузеві політики, які розробляються і впроваджуються на теренах Європейського Союзу. Здійснення реформ децентралізації в країнах світу має як позитивні, так і негативні наслідки.

У багатьох країнах (Німеччина, Франція, Великобританія, Канада та ін.) потреба в децентралізації виникла у зв'язку з масштабними процесами лібералізації, приватизації і реалізації ринкових реформ. Реформи в різних країнах відбуваються по-різному, але в їх основу покладено єдиний принцип, що визначає необхідність децентралізації: керувати виробництвом товарів і наданням послуг має найнижча ланка управління, яка здатна взяти на себе відповідні витрати і розпоряджатися отриманими результатами. Здійснення ефективного і дієвого державного управління, яке б зближувало уряд і пересічних громадян, сприяло якнайкращому задоволенню їхніх потреб – питання, яке стоїть на порядку денному в багатьох країнах світу. Наслідком такого управління, як засвідчує досвід, є впровадження альтернативних систем надання якісних послуг населенню в контексті децентралізації влади.

На підставі аналізу зарубіжного досвіду виділено основні напрями адміністративної реформи для України: підвищення дієвості держави, створення необхідних умов для ефективної, узгодженої та відповідальної діяльності всіх гілок

влади, а також обмеження втручання в ті сфери, де це недоцільно; запровадження такої системи державного управління, яка створила б умови для надання державою громадянам якісних і доступних послуг; формування ефективної виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях, розмежування повноважень і збалансування відповідальності різних рівнів влади та місцевого самоврядування у сфері надання послуг; децентралізація управлінських функцій, яка має органічно поєднуватися з адміністративно-територіальною реформою; оновлення управлінської еліти через реформування системи державної служби.

Вивчення зарубіжного досвіду впровадження реформ децентралізації влади може сприяти уникненню деяких упереджених і неправильних підходів, характерних для сучасної української практики управління “з центру”, тому передовий досвід децентралізації має для України на етапі зміцнення державності передусім змістове значення.

#### Література:

1. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : [навчальний посібник] / за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. – Л. : Львівська політехніка, 2002. – С. 241–242.
2. Закон України “Про Кабінет Міністрів України” : питання конституційної зміни положень / В. Б. Авер’янов // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1. – С. 18–23.
3. Правознавство : [підручник] / за ред. В. В. Копейчикова, А. М. Колодія. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 370 с.
4. *Rustow D.* Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model / *D. Rustow* // *Comparative Politics*. – 1970. – № 3 (April).
5. [www.logincee.org/file](http://www.logincee.org/file)

*Надійшла до редколегії 30.06.2009 р.*