

Марія Пасічник,

аспірант кафедри регіонального управління,

місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

Еволюція та характерні ознаки децентралізації публічного управління

Стаття присвячена дослідженню сучасних механізмів регіонального управління, проблемам централізації та децентралізації державної влади, ролі децентралізації в системі нового публічного менеджменту. Досліджуючи зарубіжний досвід, автор обґрунтовує доцільність проведення послідовних і глибоких реформ усієї системи публічної влади в Україні відповідно до європейських норм та стандартів.

Ключові слова: децентралізація, централізація, регіоналізація, новий публічний менеджмент, державне управління, реформування, перебудова уряду, принцип субсидіарності.

The paper covers modern mechanisms of regional development research, the problems of centralization and decentralization of power, role of decentralization in New Public Management. Investigating foreign experience, the author grounded the necessity of consecutive and thorough reforms in state power of Ukraine in accordance with European requirements and standards.

Key words: decentralization, centralization, regionalization, new public management, governance, reforming, reinventing government, subsidiary principle.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку України існує необхідність проведення обґрунтованих, послідовних та глибоких реформ усієї системи публічної влади з урахуванням вимог Європейського Союзу. Новий публічний менеджмент (New Public Management - NPM) зіграв ключову роль під час реформувань у дусі "перебудови уряду" (Reinventing Government - RG) та, як результат, "наближення державної влади до громадян" у багатьох промислово розвинених країнах, таких як США, Великобританія, Франція, Італія, Іспанія. NPM орієнтований на підвищення гнучкості прийняття рішень у державному апараті, зменшення його ієрархічності, делегування повноважень на нижчий рівень, прийняття рішень та посилення механізмів зворотного зв'язку. Невід'ємною складовою проведення реформ у дусі публічного менеджменту є децентралізація влади. Очевидно, що оновленню цілісної системи управління в Україні, удосконаленню демократичної моделі в державі, становленню громадянського суспільства сприятимуть оптимальні співвідношення централізації і децентралізації влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Феномен NPM є частиною набагато ширшого явища - "відновлення врядування - RG", що зародилося наприкінці 1970-х рр. у розвинених індустріальних країнах. Одним із десяти-

ти загальних принципів відновлення сучасних систем державного управління в рамках моделі NPM є принцип децентралізації управління [1, с. 19-20].

Децентралізація - це система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; розширення прав низових органів управління [2].

Децентралізація є способом територіальної організації влади, за якого держава передає право на прийняття рішень по визначених питаннях або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не входять у систему виконавчої влади і є відносно незалежними від неї [3, с. 88].

Наслідком децентралізації є місцева та регіональна автономії. Комуні та регіони отримують право на самоврядування для вирішення проблем місцевого або регіонального значення. Закріплення за органами місцевого самоврядування повноважень здійснюється за принципом, "що завдання, які можна успішно виконувати на найнижчому рівні управління (наприклад на рівні муніципалітетів), повинні виконуватися саме там, тоді як за завдання, що є поза межами невеликого муніципалітету, мають відповідати регіональні органи управління" [4-6].

Формування демократичної моделі управління, становлення громадянського суспільства можливі лише за умови оптимального співвідношення централізації і децентралізації у сфері державного управління. Централізація в управлінні фактично підкреслює замкненість системи управління, коли воно будується з єдиного центру в напрямі "зверху вниз" із дотриманням суворих принципів єдності та чіткості розпорядництва. Характерними рисами централізації є збільшення кількості рівнів в управлінській ієрархії, зосередження прийняття більшості рішень на верхніх рівнях управління, обмеження участі органів управління нижчих рівнів у прийнятті рішень. Децентралізація в управлінні, навпаки, підкреслює відкритість системи управління для рішень "знизу". Багато локальних рішень можуть прийматись на середніх і нижчих рівнях організаційної ієрархії без шкоди для інтересів системи, яка функціонує як єдине ціле. Система управління, в якій гармонійно враховані принципи централізації і децентралізації (досягнуто оптимальної пропорції між ними), є по суті відкрито-замкнутою [7].

Дослідження з питань регіоналізації, централізації та децентралізації висвітлені у працях, насамперед, таких відомих зарубіжних дослідників, як Й.Альтузіус, А.Коль, Т.Вюртенбергер, Ж.Пінсон, Р.Макенсон, А.Саммерс, Л.Сенн, Д.Бойс, І.Волтер та ін.

Дослідження з цієї проблематики освітлено також у працях вітчизняних авторів, зокрема В.Авер'янова, Н.Власенко, О.Новикової, О.Осауленко, Н.Нижник, І.Калачової, В.Пілюшенко, І.Шкрабак, Р.Ларіної, А.Мельника, О.Смоленського та ін.

Водночас невирішеною раніше частиною загальної проблеми є проведення аналізу сучасних процесів децентралізації в країнах Європи, розробка на основі результатів цього аналізу рекомендацій щодо удосконалення реалізації державної влади в Україні, запровадження європейських норм та стандартів ефективного регіонального управління.

За словами віце-прем'єр-міністра України, Президента Української асоціації місцевих та регіональних влад Віктора Тихонова, трансформація з централізованої у децентралізовану унітарну державу є не самоціллю, а необхідною умовою для самореалізації потенціалу регіонів, територіальних громад, кожного громадянина України. Саме адміністративно-економічна фінансова самостійність територіальних утворень України, еквівалентний обмін між ними дадуть змогу реально запровадити в життя принцип соціальної справедливості, зміцнити єдність і цілісність держави [8].

Метою роботи є аналіз сучасних механізмів регіонального управління, процесів децентралізації в країнах Європи та надання рекомендацій щодо вдосконалення реалізації державної влади в Україні відповідно до європейських норм та стандартів.

Виклад основного матеріалу. Децентралізована держава виникла в історичному процесі суперечок і пошуків найкращої моделі державної організації. Початком цієї історії можна вважати діаметрально протилежні ідеї щодо ідеальної організації держави французького політика і правознавця Жана Бодена (1529-1596) та німецького правознавця і теоретика державного будівництва Йоганна Альтузіуса (1557-1638).

Наприкінці XVI ст. Жан Боден розвинув теорію суверенної монолітної держави, теоретично обґрунтував абсолютизм не лише у Франції, а й в усій Європі. До кінця XIX ст. суверенна монолітна держава була в Європі ідеальною моделлю державної організації. В XVII та XVIII ст. провідним мотивом пруської політики було прагнення стати суверенною монолітною державою на зразок Франції.

Приблизно у 1600 р. опонентом ідей Бодена виступив німецький правознавець Йоганн Альтузіус. Він висунув теорію федеральної державної організації на протигагу монолітній державі. На думку Альтузіуса, суверенним має бути народ, а не монарх. Альтузіус вимагав передачі місцевому та регіональному політичним рівням правових повноважень, а також права на самоврядування в якомога більшому обсязі (принцип субсидіарності). Його модель державної розбудови орієнтована на федеративну організацію Німеччини, а не на суверенну монолітну державу. Але, на жаль, ці ідеї Альтузіуса стають актуальними лише за часів Європейського Союзу.

Модель централізованої держави панувала до XX ст. Моделлю для інших країн Європи стає французька адміністративна система, яка най-

ефективніше забезпечує втілення волі глави держави або парламенту. Суворі ієрархічна форма правління французької держави уможлиблювала рівноправність, нівелювання регіональних та місцевих відмінностей, а також забезпечувала втілення загальнодержавних проєктів централізованої країни. На противагу такій державі децентралізована та федеративна держава виглядала слабкою. Це стосується, насамперед, військової сфери. Федеративна держава, не маючи федеральної армії, а лише армійські частини з різних федеральних земель, програвала армії монолітної держави. Подібну слабкість федеративна держава виявляла також і у внутрішній політиці. Така форма державного устрою являла собою загрозу державній єдності, створювала перепони на шляху проведення загальнодержавної економічної політики, а також перешкоджала створенню єдиного правового простору [4-6].

На початку ХХ ст. виникла ідея субсидіарності, спрямована проти централізованої держави фашистського та соціалістичного типу. Переродженню централізованої держави в авторитарну була протиставлена теза: правові та адміністративні функції держави мають бути розмежовані. Тільки у тому випадку, коли регіональні або місцеві органи не в змозі справитися із завданнями самоврядування, державі дозволено втрутитися, задіявши юридичні та адміністративні важелі. Від централізованої держави принцип субсидіарності вимагає захисту місцевої та регіональної демократії, а також громадянських свобод [5; 6].

Принцип субсидіарності припускає, що функції публічної влади повинні закріплюватися на тому рівні, де вони максимально якісно виконуються. При цьому передача функцій повинна відбуватися не зверху вниз, а знизу - доверху. Тобто спочатку потрібно вирішити, що може зробити сам громадянин, під свою відповідальність (на цьому рівні держава взагалі не повинна втручатися). Друге, що можуть зробити організації і асоціації громадян, самі під свою відповідальність - в цьому випадку теж немає потреби у втручанні держави. І лише те, що громадяни і їх організації зробити не в змозі, передається на самий початковий (муніципальний) рівень управління. Саме на цьому рівні вирішується більшість проблем, пов'язаних із забезпеченням звичайного життя громадянина [9].

Після Другої світової війни, виходячи з досвіду історичного розвитку, перевагу було віддано децентралізованій організації держави. Стають актуальними принципи субсидіарності, децентралізації, регіоналізації. Навіть у Франції відмовилися від французької моделі централізованої держави. Було визнано, що централізм не посилює державу, більше того, на даному етапі історичного розвитку він може призвести до неієдності уряду.

Провідними принципами європейської політики стають регіоналізація та децентралізація. Європейський Союз та Рада Європи доклали поступових та послідовних зусиль, і досить успішно, до створення автономних

регіонів у Європі (згідно із регіональною політикою ЄС, Європейською хартією місцевого самоврядування) [10; 11].

Важливо підкреслити, що прагнення до більшої автономії "знизу" не суперечить процесові поглиблення європейської інтеграції, а значною мірою ним підживлюється. Інтеграція і регіональний федералізм доповнюють одне одного. Врешті, інтеграція у ЄС сприяє регіоналізму ще й тому, що багато "природних районів" розташовано на території двох або кількох країн. Державні кордони перешкоджають їх нормальному розвитку. Інтеграція з посиленою регіональною складовою означає вже не централізацію, а федералізацію - досить складний, але, очевидно, єдиний шлях до справжнього Європейського Союзу. Лише в останні роки в ЄС з'явилась реальна можливість "перебороти" національну державу не лише "зверху", що намагалось зробити Співтовариство з моменту його створення, а і "знизу", діючи за принципом: мінімум централізації - по можливості, максимум централізації - за необхідності [12].

Колишні централізовані країни Західної Європи (Франція, Іспанія, Італія) запровадили регіональний рівень із законодавчим правом та правом на самоврядування. Відтак, децентралізована держава з місцевою та регіональною автономією стає панівною формою західноєвропейської державної організації. Місцева та регіональна автономія стають принципами європейського конституційного права, спільного для країн-членів ЄС. Таким чином, нове європейське конституційне право розвивається не тільки у сферах основних галузей права, демократії та розмежування гілок влади, але і у сфері державної організації.

Але не слід забувати, що централізована держава необхідна доти, поки для всієї країни в загальнонаціональних інтересах вишукується та реалізується загальна спільна концепція. Насамперед це стосується державної єдності, яку можна забезпечити єдиною політикою та єдиними правовими нормами [13].

Однак на сьогодні в постіндустріальному суспільстві забезпечити ефективне керівництво місцевим та регіональним рівнями з центрального рівня державного управління неможливо. Про це свідчать порівняння економічної ефективності централізованих та децентралізованих країн: у країнах, де частина державних завдань вирішується на місцевому та регіональному рівнях, економічні показники виявляються найвищими.

Варто спинитися на п'яти характерних для децентралізації рисах, які також відповідають новій парадигмі державного управління, а саме:

***Демократизація шляхом розвитку місцевої
та регіональної автономії***

Міське і регіональне самоврядування здійснюють демократію знизу. Громадяни можуть брати участь у політичному процесі, зокрема у тих його

сферах, що є важливими для їх повсякденної діяльності. Також вони можуть впливати на рішення, що приймаються на місцевому та на політичному рівні шляхом визначення власної позиції щодо політичних питань через вибори, групи зацікавлених осіб, вплив на місцеву громадську думку. Завдяки самовизначенню все це сприяє зміцненню політичної свободи, мінімізує сторонній централізований вплив на місцеву та регіональну сфери.

Кваліфіковане вирішення питань

Місцеві та регіональні особливості, знання громадянами та громадськими об'єднаннями проблем місцевого та регіонального характеру можуть розглядатись та вирішуватись безпосередньо лише на місцевому та регіональному рівні; необхідна інформація збирається безпосередньо та в достатньому обсязі, аби скласти основу для правильного прийняття адміністративного чи політичного рішення. У той час як система управління централізованої держави не спрацьовує здебільшого через неможливість урахувати в усьому комплексі державних інтересів відповідно місцевий та регіональний виміри в адекватний спосіб.

Свобода через місцеву та регіональну автономію

Місцева та регіональна автономії здійснюють розподіл політичної влади між різними політичними інституціями. Запровадження численних урядових рівнів, коли кожен з них наділений певною мірою незалежності та самостійності, може сприяти гарантуванню громадянських свобод. При державному устрої, який передбачає місцеву та регіональну автономію, свободи громадян досягають найвищого рівня свого розвитку та захисту (право на участь у політичній діяльності, створення життєвих умов у місцевих та регіональних масштабах).

Забезпечення культурної, мовної та етнічної різноманітності

Регіональна автономія сприяє культурній, мовній та етнічній різноманітності. Вільні культурні та мовні форми вираження сприяють самоутвердженню особистості. Комуни та регіони стають у такий спосіб опорними пунктами соціальної ідентифікації, а відтак, і легітимації держави у цілому.

Запровадженню інституту регіональної автономії в колишніх централізованих країнах (Франція, країни Центральної та Східної Європи - ЦСЄ) дорікають тим, що регіональна автономія може сприяти сепаратистським тенденціям, особливо у регіонах із культурними та етнічними особливостями; забуваючи про те, що саме вдало проведена регіоналізація, надаючи право на власне законодавство та самоврядування, може протидіяти сепаратистським тенденціям. Навіть більше: саме в цій ситуації між окремими

регіонами або ж між всіма регіонами, з одного боку, та державою з другого встановлюються настільки тісні економічні та політичні відносини, що питання про відокремлення взагалі знімається з політичного порядку денного. Звідси випливає, що у ЄС регіоналізація не тільки не становить загрози державній цілісності, а, навпаки, сприяє ефективній інтеграції держави в цілому.

Економічна конкуренція між місцевим та регіональним рівнями

В економічній сфері місцева та регіональна автономії приводять до економічного змагання між місцевим та регіональним рівнями, а це є важливим стимулом економічного розвитку для країни в цілому. На місцевому та регіональному рівнях існують вагомні стимули для залучення промислового капіталу, розвитку туризму тощо через поліпшення інфраструктури та умов проживання. Отже, у пошуках шляхів кращого довгострокового економічного розвитку міста та регіони стають до конкурентної боротьби одне з одним.

Економічна конкуренція приводить одночасно і до культурного змагання, оскільки йдеться не лише про те, щоб передбачити відповідні ділянки та належним чином їх облаштувати під промислові або туристичні об'єкти, але й про створення такого загального середовища, яке зробить місто і регіон привабливим для населення або для туристичного бізнесу. Така місцева та культурна конкуренція має наслідком оптимізацію територій, а в остаточному підсумку призводить до оптимізації економічного розвитку країни в цілому [4].

Висновки. Тільки та держава має майбутнє в Європі, яка гарантує існування автономії на місцевому та регіональному рівнях. У ХХІ ст. держава стає багаторівневою, вона представлена різними рівнями: від місцевого рівня через регіональний, від регіонального через загальнодержавний, від загальнодержавного через наднаціональний, і так до міжнародного рівня.

Щодо України, то про децентралізацію, збільшення повноважень місцевого самоврядування можна говорити лише у розрізі "перебудови врядування", тобто цілісного оновлення системи публічної влади. Для цього необхідно реалізувати цілий комплекс реформувань, зокрема провести територіальну, адміністративну, бюджетну, податкову реформи, реформу місцевого самоврядування; а також необхідно виробити спільні нормативні акти, щоб впродовж певного часу чітко визначити запровадження цієї нової моделі управління, яка б відповідала викликам часу та гармонізувалась із вимогами ЄС.

Перспективи подальших досліджень. У контексті проведеного дослідження, на нашу думку, доцільним є створення наукового та практичного підґрунтя для поступового переходу державного управління, яке б відпові-

дало новій парадигмі управління, що дає змогу значно знизити опір існуючої бюрократичної машини та базується на визнанні таких пріоритетів, як орієнтація на клієнта - споживача управлінських і громадських послуг та наближення управління до нього, підвищення гнучкості управління, його готовності до змін, впровадження ринкових методів, досягнень і інструментів менеджменту та маркетингу, підприємницьких підходів з метою підвищення результативності та ефективності управління, втілення нової організаційної культури суспільного управління, досягнення раціонального балансу політичних та адміністративних факторів управління.

Список використаних джерел

1. *Osborne D. Reinventing Government* / D. Osborne, T. Gaebler. - Addison-Wesley Publ. Co., New York, 1992. - 427 p.
2. Портал української мови та культури. Словник.net. - Режим доступу : <http://www.slovyk.net/>
3. *Гурне Б. Державне управління* / Б. Гурне. - К. : Основи, 1994. - 165 с.
4. *Вюртенбергер Т. Історія та легітимація децентралізованої держави* / Т. Вюртенбергер. - Режим доступу : www.municipal.gov.ua/.../2005_zbirnik_problemtrans_statta_vurtenberger.doc
5. *Wuertemberger T. The Principle of Subsidiarity as a Constitutional Principle* / in *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Bd 7, 1999. - 65 p.
6. *Пасічник М. В. Роль децентралізації в системі публічного менеджменту* / М. В. Пасічник // *Галузь науки "Державне управління": історія, теорія, впровадження* : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю. - К., 2010. - С. 163-164.
7. *Державне управління* / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко. - К. : Знання-Прес, 2003. - 343 с.
8. *Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування* / Парлам. слухання 12 жовт. 2005 р. - Режим доступу : http://portal.rada.gov.ua/control/uk/publish/article/news_left?art_id=63793&cat_id=46666
9. *Пасічник М. В. Новий Публічний Менеджмент: використання ринкових механізмів урядуванні* / М. В. Пасічник // *Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. - Дніпропетровськ, 2009. - С. 71-72.
10. *The origins of EU Cohesion and Regional Policy. Regional Policy - Inforegio.* - Режим доступу : http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index_en.htm
11. *Європейська хартія місцевого самоврядування.* - Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036
12. *Бусигіна І. Сучасне й майбутнє "Європи регіонів" (проблеми європейського регіоналізму)* / І. Бусигіна // *Незалежний культурологічний часопис "І"*. - Режим доступу : <http://www.ji.lviv.ua/n23texts/busygina.htm>
13. *Managing across Levels of Government* : / OECD report/ - Paris, 1997.