Біла Світлана Олексіївна, проф., д.н.д.у.,

заслужений економіст України

професор кафедри міжнародних економічних відносин і бізнесу

Навчально-науковий інститут міжнародних відносин

Національний авіаційний університет (ННІМВ НАУ, м.Київ)

**ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ІДЕЙ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В ТЕОРІЯХ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

В основі практики публічного управління перебувають теорії, що пройшли складний шлях еволюції та генези. Найбільшого розквіту теорія публічного управління суспільством, теорія публічного управління регіональним розвитком та місцевого врядування набули у другій половині ХХ – на початку ХХІ ст. Вирішальну роль у цьому відіграв *інституціоналізм,* що суттєво вплинув на процеси децентралізації.Якість інститутів: формальних (тобто таких, що отримали правове та організаційне оформлення, у т.ч. – фірма, шлюбний договір, контракт на навчання у ВНЗ, держава) та неформальних, неофіційних (відчуття справедливості, моральні устої, батьківський інстинкт, людські якості – відповідальність, самооцінка, самоконтроль та ін., ментальність людини тощо) були визнані дієвими факторами, що впливають на якість, безпеку, результативність управління суспільством.

Серед фундаментальних течій інституціоналізму домінує: соціально-психологічний (технократичний) інституціоналізм (Т.Веблен); соціально-правовий (юридичний) інституціоналізм (Дж.Коммонс); кон'юнктурно-статистичний (емпірико - прогностичний) інституціоналізм (У.-К.Мітчелл). Генеза теорій інституціоналізму (з середини ХХ ст. і до наших часів) сформувала велику кількість інституціональних теорій, на основі яких і вчені, і практики будували різні моделі суспільного розвитку та обгрунтовували відповідні їм моделі публічного управління. Зокрема, йдеться про теорію «народного капіталізму»(А. Берлі, Дж. Кларк, С. Кузнець); теорію «змішаної економіки» (Е. Хансен, Д. Кларк); теорію «суспільства добробуту» (Дж. Гелбрейт, Д.Кларк); теорію «соціального партнерства» (Р. Арон, Дж. Гелбрейт); теорію суспільного вибору (Дж.Б'юкенен, Д.Мюллер, К.Ерроу); теорії суспільства «третої хвилі», інноваційного-підприємницького суспільства, «суспільства знання» («економіки знань»), інформаційного суспільства (А.Тоффлер, П.Дракер, Є.Масуда). У руслі інституціональних досліджень публічне управління розглядають як фактор конкурентоспроможності країни у світі; як правила «гри» всіх агентів суспільних відносин у межах певної країни; як адміністративні бар’єри (або ж стимули), що впливають на діяльність агентів – учасників суспільних та господарських процесів.

У різних країнах світу (залежно від національних особливостей розвитку, ментальності населення й усталених у суспільстві ідеологічних поглядів на роль держави та управління суспільством) упродовж ХІХ – ХХ ст. прослідковувалися інституціональні розбіжності щодо трактування ролі публічного управління. Так, домінування у Франції філософії та теорій «суспільного договору» (Ж.-Ж.Руссо) та теорій А.Файоля сприяло популяризації концепції «сервісної держави». У Франції вважали, що держава надає *публічні послуги*, легітимно здійснює свою діяльність *через публічні служби* (поліцію, міністерства тощо), що прагнуть задовольнити суспільні інтереси. Публічними послугами називали все, що «продукує держава», наприклад: судочинство, комунальні послуги, освіту тощо. Деякі послуги були платні, деякі – безкоштовні, або ж існували на державних дотаціях. Натомість, всі публічні послуги надавались публічними особами (державними службовцями) та врегульовувались нормами публічного права. Ці постулати сформували засади *французької школи адміністративно-державного управління*, що традиційно приділяла особливу увагу ролі політичних інститутів, державному (конституційному) управлінню, взаємодії та взаємозв’язку між державними (публічними) службами та громадянами як споживачами публічних послуг. Теоретичним фундаментом німецької *школи адміністративно-державного управління* виступає концепція «ідеальної бюрократії» М.Вебера. Німецькі дослідники вважали, що основне завдання держави – формування та адміністративний контроль за суспільним устроєм. Формується теорія так званого «позитивного державного управління», цілі якого є соціально-орієнтованими: забезпечення для людини гарантованих якісних умов для повсякденного життя та їх покращення. З 30-х років ХХ ст. в Німеччині поширюються ідеї про обслуговуючий характер публічного управління. Адміністрація – це суб’єкт, що, насамперед, надає послуги муніципального (комунального) рівня – енерго-, газо-, водопостачання, послуги транспорту та зв’язку. З другої половини ХХ ст. під впливом фрейбургської школи ордолібералізму (В.Ойкен, А.Мюллер-Армак, Л.Ерхард) та концепцій «соціального ринкового господарства», «правової держави», публічні послуги починають розглядатися як законодавчо-регламентовані послуги у соціальній сфері. Завдяки втіленню ідей «соціального ринкового господарства» та ефективному публічному управлінню Німеччина після Другої світової війни швидко відновила зруйноване господарство, заклала основи соціально-орієнтованої ринкової економіки та суспільства «загального добробуту». Такі історичні традиції вплинули на становлення *романо-германської моделі публічного управління* (континентальна традиція публічного управління). Великобританія – країна-засновниця класичного капіталізму та політики «фрітредерства» («free trade» – вільна торгівля), що напряму позначилось на формуванні теорій публічного управління суспільним розвитком. До другої половини ХІХ ст. у Великобританії не існувало інституту постійної професійної державної служби, діяла система «патронату» (складовими якої була практика особистого захисту «вищими чинами» своїх підлеглих). Особисті помічники тих, хто мав посаду при королівському дворі виконували доручення та отримували за це винагороду. До 30-х років ХХ ст. у Великобританії переважав інституціональний підхід щодо трактувань адміністративного управління, а пізніше до нього додається і поведінковий підхід (біхевіоризм), що мав соціологічну та прагматичну економічну орієнтацію. Для прийняття управлінських рішень, практики орієнтувалися на систему принципів «м’якого мислення» (теорії П.Чекланда) та математичних розрахунків очікуваних результатів (теорії організаційної кібернетики С.Бора). Визначені вище історичні традиції вплинули на становлення *англо-саксонської моделі публічного управління.* У США англо-саксонська модель публічного управління пройшла суттєву модифікацію, втілившись у модель організації управління суспільством *на засадах «new public management»* [1].

Базові концепції та моделі публічного управління, що домінували у світовій науці впродовж ХХ – початку ХХІ ст. визначили і характер формування теорій публічного управління регіональним (місцевим) розвитком. *Англо-американська школа регіоналізації* в процесі дослідження актуальних проблем регіонального розвитку, визначення стратегічних пріоритетів розвитку та шляхів удосконалення регіонального управління віддає перевагу сукупності міждисциплінарних досліджень впливу еко­но­міч­них, соціальних, політичних, географічних та інших чинників на регіональний розвиток, що і утворюють разом регіональну проблематику. Такий підхід розглядає регіональну політику та регіональне управління як дії державних інститутів щодо вирішення проблеми алокації ресурсів, мінімізації диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів, активізує пошук шляхів досягнення збалансованого розвитку територій у межах окремо взятого регіону, визначає пріоритети секторальної політики на регіональному рівні. *Європейська школа* регіоналізації виокремлює спеціалізовані регіональні питання стосовно різних галузей науки. За такого підходу аналізу підлягають: природні зони; регіони за територіально-адмі­ні­стра­тив­ним та адмі­ні­стра­тив­но-полі­тич­ним поділом; економічні регіони (індустріальні, аграрні тощо); соціально-­еконо­мічні регіональні утворення (прикордонні території, транзитні, єврозони); екологічні регіони (біозони); території пріоритетного розвитку, вільні економічні зони, технопарки та технополіси тощо. Водночас, як об’єкт цілеспрямованої державної регіональної політики просторово-територіальне розмежування, як правило, представляється за принципом поділу регіонів за окремою ознакою або їх комбінацією, наприклад: за рівнем ВВП на душу населення; за показником питомої ваги обсягів виробництва ВРП (ВДВ) у регіональному вимірі; за рівнем безробіття на регіональному рівні. Такий підхід дозволяє враховувати різні критерії регіонального розвитку, різний рівень соціально-економічного розвитку регіону, але увага, переважно, акцентується на місці регіону у системі загальнодержавного поділу праці та його економічній спеціалізації. Зокрема, розрізняють регіони-лідери, депресивні регіони та ін. *Роль системи публічного регіонального управління* за такого підходу розглядається як «зв’язуюча ланка», як «координатор», що дозволяє врахувати та віднайти компроміс соціально-економічних інтересів всіх суб’єктів господарювання на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях [2; 3; 4].

Наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. у європейській регіоналістиці все більше прихильників отримує *інституціональна парадигма* *регіонального (просторового) розвитку.* Її основою стає ідея про необхідність дотримуватись в процесі регіонального (просторового) планування комплексного підходу та принципу *збалансованого, сталого розвитку*, що передбачає урахування таких складових: демографічної ситуації та міграційних процесів; енергетичної безпеки та регіонального розміщення енергетичних систем; наявності транспортних та торгівельних коридорів (включно з морським транспортом); екологічних чинників (на кшталт зміни клімату у територіальному вимірі, наявності стійкої життєздатності довкілля і людського середовища, захисту та покращення сухопутного і морського ландшафту) тощо. Врахування комплексної дії всіх інституцій, що впливають на розвиток регіону, наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. втілилось у *теорії збалансованого, сталого просторового (регіонального) розвитку,*досягнення стану та дотримання принципів якого визнано метою публічного управління регіональним розвитком(європейська традиція регіоналістики).

Узагальнюючи вплив інституціональних концепцій на публічне управління регіонального розвитку в країнах ЄС слід відзначити, що у європейській традиції регіоналістики відбулась інституціоналізація принципів регіонального (просторового) розвитку. Серед пріоритетів публічного управління регіонального розвитку країн ЄС визначено наступне: 1.Забезпечення територіальної цілісності шляхом більш збалансованого соціального та економічного розвитку регіонів, підвищення їх конкурентоздатності. 2. Стимулювання розвитку, спричиненого виконанням міських функцій та поліпшення взаємовідносин міста і села. 3. Сприяння більш збалансованій доступності на регіональному рівні (насамперед, за рахунок створення розвиненої транспортної мережі – залізничного, річкового та морського транспорту). 4. Врахування в процесі просторового планування розширення доступу до інформації та знань. 5. Зменшення збитків, завданих навколишньому природному середовищу. 6. Підвищення цінності та захист природних ресурсів і природної спадщини в процесі впровадження регіональної політики. 7. Примноження культурної спадщини як фактору регіонального розвитку (зокрема, шляхом залучення муніципалітетами і регіонами інвесторів до місцевих проектів, що мають історичну та культурну цінність, до розвитку креативної економіки на місцях, в регіонах). 8. Розробка енергетичних ресурсів (у т.ч. відновлюваних), забезпечення екологічної та енергетичної безпеки. 9. Заохочення до розвитку високоякісного туризму, досягнення сталого економічного зростання на місцях. 10. Врахування запобіжних заходів щодо обмеження впливу ризиків настання природних катастроф в процесі досягнення сталого просторового (регіонального) розвитку [5].

Інституціональний підхід у теоріях управління регіональним розвитком дозволив здійснили перехід від домінування виключно соціально-економічних критеріїв, як показників успішності розвитку регіонів до комплексного врахування дії інституційних чинників та надання пріоритету таким з них як національна культура та примноження культурної спадщини, безпека розвитку та екологія, інформація та знання, креативна економіка регіону, свобода вибору та децентралізація управління. Інституційний підхід має бути реалізовано в процесі реформування системи публічного управління регіональним розвитком в Україні, що дозволить забезпечити перехід до збалансованого сталого просторового (регіонального) розвитку, підвищити конкурентоспроможність нашої держави у ХХІ ст. Інституціоналізація публічного управління регіональним розвитком ставить системні цілі: зміцнення соціально-економічних засад держави та збереження її цілісності; політичної, військової, економічної та соціальної безпеки, стабільності соціально-економічного розвитку; зміцнення конкурентоспроможності регіонів та їх ресурсного потенціалу; забезпечення розвитку людських ресурсів на регіональному рівні національної економіки; створення розвинутого інституційного середовища для комплексного розвитку регіонів та успішного впровадження структурних реформ на регіональному рівні; забезпечення комфортного та безпечного середовища для життя людини; забезпечення розвитку міжрегіональної співпраці (міжрегіональної кооперації, розвитку інтеграційних процесів на міжрегіональному рівні) та ін. Невід’ємною складовою публічного управління регіональним розвитком є місцеве самоврядування, що ґрунтується на принципах децентралізації та субсидіарності. В традиційному розумінні *децентралізація* – це послаблення централізації управління, перерозподіл владних повноважень на користь органів місцевого самоврядування з передачею їм відповідних ресурсів та відповідальності за результат господарювання та самоврядності. Реалізувати процеси децентралізації неможливо без розширення прав та обов'язків місцевих громад, що передбачає реалізацію принципу субсидіарності. *Субсидіарність* реалізується шляхом децентралізації владних повноважень, їх передачі (делегування) на той рівень публічного управління, на якому вони можуть бути використані найбільш ефективно. Відповідно до принципу субсидіарності розподіл владних повноважень має відбуватись з урахуванням критерію максимального наближення процедури надання управлінської (публічної) послуги її безпосередньому споживачу – людині, фізичній, юридичній особі, що діють на місцевому рівні. Процеси субсидіарності супроводжуються концентрацією матеріальних, фінансових та інших ресурсів на відповідному рівні територіального управління; активізацією місцевої ініціативи громад; публічністю, гласністю прийняття рішень у визначенні перспектив розвитку на місцях; підвищенням відповідальності місцевих органів влади за взяті на себе зобов’язання щодо вирішення нагальних суспільних, соціально-економічних, гуманітарних та інших проблем місцевого (регіонального) розвитку.

Місцеве самоврядування становить основу управління регіональним розвитком на первинному територіальному рівні – на рівні громади. Інституціоналізація ідей децентралізації, що втілилась у розвитку місцевого самоврядування, активно відбувалась під впливом концепції«Good governance», яка визначає наступні принципи місцевого самоврядування. 1. Чесне проведення місцевих виборів, представництво та участь громадян у органах місцевого самоврядування. 2. Зворотній зв'язок (у т.ч. дії місцевого самоврядування мають відповідати очікуванням та потребам громадян). 3. Дієвість і ефективність (у т.ч. результати мають відповідати поставленим цілям). 4. Відкритість і прозорість (у т.ч. інформація щодо рішень стосовно реалізації політики та досягнутих результатів має бути доступною для громадян з метою забезпечення належної підтримки діяльності органів місцевого самоврядування. 5. Верховенство права. 6. Етична поведінка (у т.ч. суспільне благо має переважати над особистими інтересами; боротьба з будь-якими проявами корупції). 7. Компетентність і спроможність (професіоналізм, мотивація, постійне самовдосконалення). 8. Інновації та відкритість до змін. 9. Сталий розвиток та довгострокове планування (у т.ч. діючими політиками мають бути враховані інтереси майбутніх поколінь; мають бути враховані елементи сталого розвитку громади для того, щоб не залишати вирішення екологічних, фінансових, економічних або соціальних проблем нинішніх поколінь майбутнім поколінням та ін.). 10. Надійний фінансовий менеджмент (у т.ч. ціна не повинна перевищувати реальну вартість послуг та зменшувати попит, зокрема на необхідні комунальні послуги та ін.). 11. Права людини, культурне розмаїття та соціальне вирівнювання (у т.ч. в межах повноважень органів місцевого самоврядування має бути забезпечено повагу та захист прав людини, а також запобігання будь-яких проявів дискримінації; культурне розмаїття має розглядатись як перевага та ін.). 12. Підзвітність (у т.ч. усі посадові особи (разом та індивідуально) мають нести відповідальність за свої дії; слід забезпечити інформування та пояснення рішень, які ухвалюються владою; слід забезпечити ефективні заходи протидії неефективному публічному управлінню та порушенню прав громадян з боку місцевої влади) [6]. Інституціоналізація публічного управління – вимога ХХІ ст., оскільки врахування дії формальних та неформальних інститутів стає обов'язковою умовою існування будь-якого явища, що має суспільний, публічний характер. Децентралізація публічного управління у ХХІ ст. має враховувати не тільки ресурсне забезпечення регіонального управління та місцевого самоврядування, але й збереження культурної спадщини на місцях, дотримання безпеки життєдіяльності людини на місцевому, регіональному рівні; збереження та захист екології, розвиток ринку послуг, інформатизації та знання, сприяння розвитку креативної економіки на рівні регіону та на місцевому рівні; передача (делегування) на місцевий рівень (на місця) сукупності владних повноважень, на якому вони можуть бути використані найбільш ефективно.

Список літератури

1. Енциклопедія державного управління: у 8 т./ Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. Колегія : Ю.В.Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. Т.2: Методологія державного управління/ наук.-ред. колегія: Ю.П.Сурмін (співголова), П.І.Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 692 с.

2. Hoover E.M., Girratani F. An. Introduction to Regional Economics. – 3-d Edition. – N – Y, 1996. – 436 р.

3. Bradfield M. Regional Economics: analysis and policies in Canada. – Toronto; Tokyo, 1988. – 256 р.

4. Regionale Wirfshaftspolitik. – In: Vahlens Grobes Wirfschafts Laxikon. Bd.4 Hrsg. V. Dichtl E., Jssing O. – Munchen, 1987; Regional plan 1991 for the County of Stockholm 1990 – 2020 Summary. – Stockholm, 1992. – 15 p.

5. Європейська конференція міністрів регіонального / просторового планування (СЕМАТ). – Рада Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.coe.int/cemat](http://www.coe.int/cemat)

6. Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.coe.int/local](http://www.coe.int/local)