

The European Commission's support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents, which reflect the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

УДК 336.1:352

**Гавкалова Н. Л.**

доктор економічних наук, професор,  
Харківський національний економічний  
університет імені Семена Кузнеця

**Гордієнко Л. Ю.**

кандидат економічних наук, доцент,  
Харківський національний економічний  
університет імені Семена Кузнеця

## **ЄВРОПЕЙСЬКІ МОДЕЛІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

Дослідження європейських моделей децентралізації управління проведено в рамках Еразмус+ програми Жан Моне “Демократична децентралізація як європейський досвід публічного управління”, що реалізується на кафедрі державного правління, публічного адміністрування та політичної економіки ХНЕУ ім. С. Кузнеця. Обґрунтовано актуальність децентралізації влади в Україні. Здійснено аналіз різних визначень поняття «децентралізація», які надані в спеціальній літературі. Розглянуто підходи щодо децентралізації влади в європейських країнах. Наведено перелік рамкових документів на основі яких здійснюється децентралізація управління в Європі. Визначено п'ять типів політичних мереж, якими охоплена децентралізація управління в Європі. Підкреслено, що з метою децентралізації управління держави ЄС все більше використовують

консультації для удосконалення якості політичних рішень та законів. Означено, що впровадження консультаційного процесу приносить політичні, правові та соціальні вигоди. Визначено складові єдиного європейського простору, з урахуванням яких здійснюється децентралізація управління в країнах ЄС. Визначено й охарактеризовано європейські моделі децентралізованого управління.

**Ключові слова:** влада, децентралізація, досвід, модель, управління, політичні рішення.

**Gavkalova Natalia, Gordiienko Larysa**

Simon Kuznets Kharkiv National University of Economics

## **EUROPEAN MODELS OF DECENTRALIZATION OF GOVERNMENT: EXPERIENCE FOR UKRAINE**

The relevance of decentralization of power in Ukraine is substantiated. The analysis of various definitions of the concept of "decentralization", which are provided in the special literature, was carried out. Approaches to the decentralization of power in European countries are considered. A list of framework documents is provided on the basis of which decentralization of government in Europe is carried out. It is emphasized that the open method of coordination (OMC) is important in the European Union, which was first mentioned in the Maastricht Treaty of 1992 and consists in limiting the role of national authorities by setting goals that must be agreed and accepted by the entire integrated community. Five types of political networks, which cover the decentralization of government in Europe, are defined. It is determined that the decentralization of management in the single European space is carried out taking into account the formation of the concept of Europeanization, which is understood as the process of creation, dissemination and institutionalization of official and unofficial rules, procedures, paradigms of public policy, styles of activity that were defined and consolidated in the European space, and then -

included in national administrative systems. It is emphasized that for the purpose of decentralization of government, EU states are increasingly using consultations to improve the quality of political decisions and laws. It was determined that the implementation of the consultation process brings political, legal and social benefits. The components of the single European space, taking into account the decentralization of government in the EU countries, have been determined. European models of decentralized government are defined and characterized. It is emphasized that the development of national public administrations is connected with the history, the specifics of the organization of European states and the political culture of citizens. The factors underlying the convergence of European models of decentralized management are determined. It is emphasized that each member state of the Council of Europe has developed its own model of local self-government, which does not violate the basic principles defined in the European Charter of Local Self-Government.

**Keywords:** power, decentralization, experience, model, government, political decisions.

**Постановка проблеми.** Загальносвітовою тенденцією з середини ХХ ст. стає зростання ролі громади у розвитку держави та суспільства і, як наслідок, децентралізація державного управління, тобто зміна організаційно-соціальних відносин публічної влади із суспільством, коли частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління.

Проблема децентралізації влади на сьогодні є надзвичайно актуальною, особливо для України, зважаючи на ситуацію, яка склалася в нашій державі, в тому числі з урахуванням прагнення нашої країни стати членом Європейського Союзу (ЄС). Причому важливо, як зазначено у ст. 132 Конституції України [1], поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади. На цьому принципі базуються сучасні моделі публічного управління в Європі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У спеціальній літературі надаються різні визначення поняття «децентралізація» (табл. 1).

Отже, децентралізація трактується в спеціальній літературі найчастіше як явище, дія (процес передання) та характеристика управлінської дії (самостійність).

Таблиця 1

**Визначення поняття «децентралізація»**

№ з/п	Визначення	Джерело
1	Децентралізація — система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; скасування або послаблення централізації	[2]
2	Децентралізація — це специфічний метод управління, який є важливим для місцевої демократії та розвитку. Процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій у разі одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів	[3, с. 7]
3	Характерне для сфери державного управління явище, зумовлене об'єктивними і суб'єктивними факторами, ... певний протилежний бік централізації, ... своєрідний засіб відображення централізації	[4, с. 16]
4	Самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей під час збереженні єдності в основному, у суттєвому	[5, с. 112]
5	Передання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем	[6, с. 111]

Дослідженню окремих питань європейського досвіду децентралізації влади присвячено праці В. Б. Авер'янова, Ю. В. Бойка, М. С. Горшенцова, Н. Т. Гончарук, І. Б. Заверухи, В. С. Куйбіди, Л. І. Лозовської, Н. Р. Нижник, С. Г. Серьогіної, Т. В. Стешенко, Ю. П. Шарова, А. М. Школика та ін. Утім, незважаючи на значні дослідження європейського досвіду

децентралізації влади, а також прискорений шлях України в ЄС, актуальність цієї проблеми зростає. У зв'язку з цим виникає потреба в дослідженні позитивного європейського досвіду децентралізації влади та запровадження в національну систему публічного управління найбільш вдалих складових її моделей.

**Формування цілей статті (постановка завдання).** Метою даної статті є аналіз європейських моделей децентралізації управління й окреслення перспектив можливості застосування найбільш вдалих складових в систему публічного управління України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Децентралізація управління в Європі здійснюється на основі рамкових документів, серед яких:

1. Загальна декларація прав людини (прийнята у 1948 р.), якою об'єднано основні права та свободи людей, включаючи громадянські, політичні, економічні, соціальні, культурні та встановлено три види людських прав: негативні, позитивні та економічні права;

2. Міжнародний пакт про соціальні та економічні права, що набув чинності з 1976 р.;

3. Орхуська конвенція 1998 р. про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань навколишнього середовища, якою проголошено права громадян та завдання держаних органів їх забезпечувати.

Децентралізація управління в Європі здійснюється також на основі орієнтації на загальні принципи, які й враховуються під час прийняття національного законодавства.

Важливим в Європейському Союзі є відкритий метод координації (ВМК), який вперше згадується у Маастрихтському договорі 1992 року і полягає в обмеженні ролі національних органів влади постановкою цілей, які мають бути узгоджені та прийняті всією інтегрованою спільнотою. ВМК розглядається як елемент «третього шляху» європейського

управління, який забезпечує процес переговорів та знімає проблему «дефіциту демократії».

Децентралізація управління в Європі охоплена п'ятьма типами політичних мереж: 1) політична спільнота; 2) професійна спільнота; 3) міжуправлінська мережа; 4) мережа виробників; 5) проблемна мережа. Ці мережі сприяють діалоговому вирішенню існуючих проблем. При цьому, як зазначено К. О. Іванченко в [7] мережа – це договірна структура, яка складається з набору контрактів, що виникають на основі узгоджених формальних і неформальних правил комунікації. У політичних мережах діє особлива культура консенсусу.

З метою децентралізації управління держави ЄС все більше використовують консультації для удосконалення якості політичних рішень та законів. Уважається, що впровадження консультаційного процесу приносить такі політичні, правові та соціальні вигоди, як

- притаманні йому демократичні цінності;

- здатність розширювати спектр політичних альтернатив;

- додаткову інформацію для проведення ОВ;

- додатковий інструмент для контролю результатів аналізу;

- зростання прозорості процесу;

- забезпечення кращого розуміння політиками тих сфер, які вони регулюють;

- зростання рівня ймовірності прийняття проектів і підтримки їх громадськістю;

- зростання спроможності уряду ефективніше відповідати на сподівання населення [8, с. 73].

Децентралізація управління у єдиному європейському просторі здійснюється з урахуванням таких його складових:

- правовий простір;

- політичний простір;

- економічний простір;

соціальний простір;  
культурний простір;  
освітній простір;  
дослідницький простір;  
територіальний простір;  
простір свободи;  
простір безпеки;  
простір правопорядку.

Децентралізація управління у єдиному європейському просторі здійснюється з урахуванням формування поняття європеїзації, яка розуміється як процес створення, поширення та інституціоналізації офіційних і неофіційних правил, процедур, парадигм суспільної політики, стилів діяльності, які були визначені та консолідовані у європейському просторі, а потім – включені до національних адміністративних систем.

Децентралізація управління у єдиному європейському просторі означає, що:

не існує однозначних і жорстких норм, які визначають модель адміністрації;

європеїзація національних правових і адміністративних систем відбувається різними способами, з яких лише деякі передбачають вплив регулювань.

На єдиному європейському просторі спостерігається поєднання трьох моделей національних інституційних систем:

механізму інституційного достосування;

механізму зміни внутрішньонаціональної структури шансів і можливостей (зміна умов гри);

механізму зміни переконань та очікувань суспільних дійових осіб [9].

Термін «європейський адміністративний простір» (*European Administrative Space – EAS*) вживається для означення сучасної моделі публічної адміністрації, яку можна визначити як спільну європейську (а

*common European model*)». Вперше цей термін «європейський адміністративний простір» використано у документах Програми підтримки розвитку державного управління та менеджменту (далі – SIGMA) у 1998 р. для позначення середовища, сформованого політикою та нормами Європейського Союзу, що передбачає необхідність врахування на національному рівні загальноприйнятих стандартів та практик Європейського Союзу щодо врегулювання суспільних відносин, які входять до предмету адміністративного права для забезпечення однорідного рівня забезпечення прав і свободи людини та громадянина [10].

Цю модель можна розглядати як нормативну, описову та аналітичну, яка слугує для кращого теоретичного розуміння проблеми, а адміністративна конвергенція чи конвергенція щодо адміністративних рішень є протилежністю національних адміністративних систем, у яких структура (засади, форма, стандарти тощо) публічної адміністрації відповідають історії, традиціям та особливостям національного і державного розвитку.

Розвиток національних публічних адміністрацій пов'язується також із історією, специфікою устрою європейських держав та політичною культурою громадян.

З точки зору децентралізації управління в Європі можна виділити два аспекти поділу категорій держав:

1. Лежить характер правової системи держави (Бельгія, Велика Британія, Нідерланди, Данія, Іспанія, Люксембург і Швеція – парламентські монархії. Інші держави ЄС – республіки).

2. Стосується територіальної структури держав (більшість держав-членів ЄС – унітарні, відносно централізовані чи децентралізовані. Австрія, Бельгія та ФРН мають федеративний устрій).

Вказані особливості впливають на створення та діяльність органів влади з точки зору сфери їх впливу, компетенцій, рівня контролю тощо.



В основі зближення європейських моделей децентралізованого управління лежать два фактори:

1. Принцип демократичного характеру держави, що виходить із європейської політичної культури, вимагає встановлення відповідних цілей та методів їх досягнення (гарантування свободи прав особи, плюралізм, рівноправність, толерантність, демократична легітимація влади, діяльність публічних органів у рамках права) і проявляється, зокрема у способах формування та діяльності публічної адміністрації.

2. Поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову – визначає межі та результати діяльності публічних адміністрацій [11].

У багатьох європейських країнах одним з основних мотивів децентралізації є кращі перспективи місцевого розвитку.

Місцеве самоврядування можна визначити як децентралізовану форму управління.

В європейських країнах до головних цінностей управління суспільними справами належать ідеї субсидіарності та децентралізації.

Гарантом прав людини та прихильником демократичних принципів управління в співдружності країн ЄС є Рада Європи, яка запропонувала чітку правову форму, яка має характер засадничих принципів організації й функціонування місцевого самоврядування, що закріплено в Європейській хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія) [3].

Головна ідея Хартії полягає в забезпеченні розвитку місцевого самоврядування – однієї з підвалин демократичного суспільства.

В Європі ХХ ст. одним із визначальних чинників розвитку місцевого самоврядування стало поширення політичної ідеології державного управління. В той же час моделі місцевого самоврядування в державах стійкої демократії, новодемократичних і пострадянських країнах різняться за певними концептуальними ознаками.

На засадах місцевого самоврядування Рада Європи виробила стандарти щодо організації й управління на місцях, що стало об'єднаним чинником стосовно європейської моделі місцевого самоврядування.

На основі Хартії можна реалізувати безліч різних моделей місцевого самоврядування.

Кожна з держав, що приєдналася до Хартії, зобов'язана дотримуватись загальноєвропейських стандартів, але у ході цього має виробити свою національну модель місцевого самоврядування на основі власних потреб і традицій.

Згідно з нормативним означенням, за Хартією, «місцеве самоврядування означає право та спроможність місцевих влад у межах закону та своєї компетенції регулювати й управляти суттєвою часткою суспільних справ в інтересах населення» [3]. Це право реалізують ради або збори, що формуються на демократичних засадах. З цього означення випливає, що місцевій владі задля ефективного виконання своїх функцій обов'язково необхідна організаційна та фінансова автономія. Акцентується увага на реальній спроможності вирішувати питання місцевого значення, приймаючи управлінські рішення та забезпечуючи їх належними засобами (фінансовими, матеріальними, кадровими та іншими засобами).

У Хартії серед суб'єктів місцевого самоврядування на перше місце поставлені «ради або збори», а вже потім – територіальна громада з її безпосередніми формами демократії. Особливу увагу там зосереджено на компетентнісному та фінансовому забезпеченнях місцевого самоврядування, свободі вибору оптимальних структур управління й засобів, тобто на вільному визначенні організаційної структури.

Кожна держава-член Ради Європи виробила свою модель місцевого самоврядування, яка не порушує основних визначених у Хартії засад.

**Висновки.** Отже, у багатьох країн ЄС одним із основних мотивів децентралізації є кращі перспективи місцевого розвитку. Це повною мірою стосується і України, яка обрала європейський шлях розвитку. Оскільки

ЄС надає великого значення регіональній політиці, для країн-кандидатів важливим є рухатися у напрямі впровадження децентралізації, створення та зміцнення відповідних інститутів на регіональному рівні.

### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show> (дата звернення: 08.02.2023).
2. Децентралізація. : URL: <http://uk.wikipedia.org> (дата звернення: 08.02.2023).
3. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування : навчальний посібник для посадових осіб місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування / В. Негода, Дж. Сах, М. Полонський та ін. К. : ПРООН/МПВСР, 2007. 206 с.
4. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / відп. ред. проф. Н. Р. Нижник. Київ. : УАДУ при Президентові України, 1997. 448 с.
5. Державне управління і менеджмент : навчальний посібник у таблицях і схемах / Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. докт. екон. наук, проф. Г. С. Одінцової. Харків. : ХарПІ УАДУ, 2002. 492 с.
6. Державне управління та державна служба : Словник-довідник / укл. О. Ю. Оболенський. Київ : Вид-во КНЕУ, 2005. 480 с.
7. Іванченко К. О. Концептуалізація поняття «політична мережа»: основні підходи. *Науковий журнал «Політикус»*. 2018, випуск 3. С. 9–14.
8. Гордієнко Л. Ю., Лукашев С. В. Публічне врядування : навчальний посібник. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 388 с.
9. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів / Н. Гнидюк, А. Новака-Фар, Я. Гонцяж та ін. Київ : Міленіум, 2003. 384 с.

10. Білоус-Осінь Т. І. Стан впровадження концепції «Європейського адміністративного простору» в Україні: URL: <https://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle> (дата звернення: 08.02.2023).

11. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти. Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. 289 с.

## REFERENCES

1. Konstytuciya Ukrayiny [Constitution of Ukraine]. Available at : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show> (accessed February 08, 2023).

2. Decentralizacziya [Decentralization]. Available at: <http://uk.wikipedia.org> (accessed February 08, 2023).

3. Negoda V., Sax Dzh., Polonskyj M. ta in. (2007) Decentralizacziya ta efektyvne misczeve samovryaduvannya : navchalnyj posibnyk dlya posadovykh osib misczevykh ta regionalnykh organiv vlady ta fakhivcziv z rozvytku misczevogo samovryaduvannya [Decentralization and effective local self-government: a training manual for officials of local and regional authorities and specialists in the development of local self-government]. Kyiv. : PROON/MPVSR, 206 p. (in Ukrainian).

4. (1997) Derzhavne upravlinnya v Ukrayini: czentralizacziya i deczentralizacziya : monografiya [Public administration in Ukraine: centralization and decentralization: monograph]. N. R. Nyzhnyk (Eds). Kyiv. : UADU pry Prezydentovi Ukrayiny, 448 p. (in Ukrainian).

5. Odinczova G. S., Mostovyj G. I., Amosov O. Yu. ta in. (2002) Derzhavne upravlinnya i menedzhment : navchalnyj posibnyk u tablyczyakh i skhemakh [Public administration and management: a study guide in tables and diagrams]. G. S. Odintsova (Eds). Kharkiv. : HarRY UADU HarRI UADU, 492 p. (in Ukrainian).

6. Obolenskyj O. Yu. (2005) Derzhavne upravlinnya ta derzhavna sluzhba : Slovnyk-dovidnyk [Public administration and public service: Dictionary-reference] Kyiv : Vyd-vo KNEU, 480 p. (in Ukrainian).

7. Ivanchenko K. O. (2018) Konceptualizacziya ponyattya «politychna merezha»: osnovni pidkhody [Conceptualization of the concept of "political network": basic approaches]. *Naukovy`j zhurnal "Polity`kus" – Scientific magazine "Politikus"*, issue 3. pp. 9–14.

8. Gordiienko L. Yu., Lukashev S. V. (2015) Publichne vryaduvannya : navchalnyj posibnyk [Public governance: study guide]. Kharkiv: KhNEU im. S. Kuzneczya, 388 p. (in Ukrainian).

9. Gnydyuk N., Novaka-Far A., Gonczyazh Ya.ta in. (2003) Mexanizmy koordynacziyi yevropejskoyi polityky: prakty`ka krayin-chleniv ta krayin-kandydativ [Mechanisms of European policy coordination: practice of member countries and candidate countries]. Kyiv : Milenium, 384 p. (in Ukrainian).

10. Bilous-Osin T. I. Stan vprovadzhennya konczipcziyi «Yevropejs`kogo administraty`vnogo prostoru» v Ukrayini [The state of implementation of the concept of "European administrative space" in Ukraine]. Available at: [https://dspace.onua.edu.ua › bitstream › handle](https://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle) (accessed February 08, 2023).

11. Lakhyzha M. I. (2009) Modernizacziya publichnoyi administracziyi: teoretychni ta praktychni aspekty [Modernization of public administration: theoretical and practical aspects]. Poltava : RVV PUSKU, 289 p. (in Ukrainian).