

М. Дутковский<sup>1</sup>, С. Добужинский<sup>2</sup>, П. Войнаровский<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Щецинский Университет,

<sup>2</sup>Управление Маршалковское  
Западнопоморского воеводства,

<sup>3</sup>Институт региональных  
исследований в Щецине,  
info@marekdutkowski.eu

## ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ В ОБЛАСТИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВА И ДЕКОНЦЕНТРАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

**Аннотация:** В статье представлен опыт ЕС и выбранных стран Западной Европы в области децентрализации власти (увеличение полномочий регионов) и деконцентрации власти (размещение центральных учреждений за пределами столицы). Такие решения принимаются в диапазоне от федераций (Швейцария, Германия), через государства проходящие постепенную деволюцию (Соединенное Королевство), до стран которые продолжают быть высоко централизованными, но ведущие политику деконцентрации (Франция). Этот опыт можно с успехом использовать в странах Центральной и Восточной Европы, которые в значительной степени связаны с так называемым коммунистическим наследием территориальной организации государства.

**Ключевые слова:** территориальная организация государства, децентрализации и деконцентрации власти, Европа

Международный опыт свидетельствует о разнообразии реализации сценариев процессов децентрализации в каждой стране. Неоднородность возникает в результате разницы в границах территориальных единиц, для которых переданы полномочия и задачи общественной сферы. Основные факторы, влияющие на динамику и характер децентрализации:

- политические факторы,
- экономические факторы,
- географические факторы,
- демографические факторы,
- культурные факторы.

Например, большая численность населения, значительная площадь страны, культурное разнообразие или более либеральная экономика способствует децентрализации власти.

## **Европейский Союз.**

Европейский Союз в современных публикациях принято рассматривать, как один из бастионов централизации, которая отождествляется с негативными проявлениями административной деятельности. Если это не какое-то оправдание в рамках деятельности в области создания единого европейского рынка и правовой системы, тогда предметом дискуссий являются также режимы функционирования учреждений ЕС, в том числе их местоположение. Показательно, что сопротивление и предложения ограничения расходов на функционирование администрации ЕС повышает дисперсию столичных функций, которые делят между собой Брюссель (в большей степени, как резиденция Совета Европейского Союза, Европейской Комиссии, Европейского экономического и социального комитета и Комитета регионов) и Страсбург (как резиденция Европейского парламента). Очень важные функции исполняет также Люксембург, где находится штаб-квартира Европейского суда и Европейской счётной палаты, и Франкфурт-на-Майне с резиденцией Европейского центрального банка. Таким образом, можно предположить, что ЕС сохраняет определенный плюрализм, при этом заботясь о небольшом расстоянии между столицами наиболее важных институтов - все эти города расположены в радиусе нескольких сотен километров. Кроме того, институты ЕС разного ранга и предназначения имеют постоянное месторасположение в более чем 30 других европейских городах. Для того, чтобы выполнить определенные задачи в соответствии с законодательством ЕС, создано более 40 агентств, юридически независимых от учреждений Европейского Союза. Принято их делить на:

- Децентрализованные агентства - устанавливаются на неопределенный срок в различных странах Европейского Союза. Поддерживают институты ЕС в формировании и реализации политики, выполняя технические, научные и административные задачи. Кроме того, они поддерживают сотрудничество с

национальными властями, позволяя использовать технические знания и опыт обеих сторон.

- Исполнительные агентства - создаются на определенный срок и должны быть расположены в том же месте, где и Европейская комиссия - в Брюсселе или Люксембурге. Они помогают Комиссии в управлении программами ЕС.
- Агентства Евратома - призваны осуществлять Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии (ЕВРАТОМ). Обеспечивают координацию научно-исследовательских программ в области мирного использования атомной энергии, в дополнение должны гарантировать достаточное количество ядерной энергии и безопасность её поставок.

Отдельной категорией является Европейский институт инноваций и технологий (EIT), основанный в Венгрии, который поддерживает усилия по разработке новых технологий посредством обмена передовым опытом в области науки, бизнеса и образования. Выбор конкретных локализаций является предметом соглашения между Европейским Союзом и странами, которые получили право выступать в качестве штаб-квартиры для институтов ЕС. Некоторые страны рассматривают это как возможность повышения роли и укрепления периферийных центров. Примером может быть Испания, где агентства ЕС размещены не в столице, а в таких городах как: Барселона, Виго, Бильбао, Аликанте и Торрехон-де-Ардос. Агентства являются транснациональными ведомствами, где работают сотни специалистов из разных стран. Кроме того, в их среде функционируют службы поддержки, юридические фирмы и компании, которые пользуются близким месторасположением исполнительного органа в области общественной политики. Благодаря этому, агентства приносят значительные выгоды, престиж и потенциальные возможности развития городов, в которых они расположены, что особенно ощущается в небольших центрах.

Интересным аспектом для оценки и сопоставления опыта стран ЕС по децентрализации есть вопрос о принципах функционирования национальной системы управления структурными фондами. Он не касается непосредственно

явления деконцентрации, только показывает закономерности, которые можно использовать в управлении развитием, в том числе релокации. Исходя из анализа, проведенного несколько лет назад консалтинговой фирмой Deloitte, Испания готова доверить ответственные задачи, связанные с функционированием институтов ЕС, периферийным центрам, а также демонстрирует высокую децентрализацию в области управления фондами ЕС. По данным других исследований, такой подход был также источником успеха Испании в получении этих средств, но с другой стороны, реализация амбиций небольших центров привела к ряду неудачных инвестиций. Анализ охватывает лишь несколько выборочных стран (Чехия, Венгрия, Эстония, Испания, Ирландия, Словакия, Словения, Великобритания), но выражает определенные закономерности, которые подтверждаются в реализации региональной политики. Примером могут быть страны сопоставимые по площади: Венгрия и Чехия. Венгрия реализовала в значительной степени централизованную систему, а Чехия предоставила гораздо больше автономии и расширила сферу деятельности региональным советам, которые находятся в различных регионах страны. Такое отношение также означает поддержку других административных функций, направленных на релокацию центральных учреждений. Во всех анализируемых странах роль управляющих ведомств и задания посреднических ведомств выполняют государственные органы, такие как министерства, правительственные учреждения или региональные органы власти. Исключением является Шотландия, где роль посреднических ведомств выполняют частные организации. В анализируемых странах использовались различные модели управления фондами: отдельные субъекты для обеспечения контроля над системой имплементации и координации Европейского фонда регионального развития и Фонда сплочения, а также для использования Европейского общественного фонда (Чехия, Испания), объединение функций координационных и управляющих ведомств (Венгрия, Эстония, Словакия), разделение функций координации и управления (Англия, Ирландия). В связи с централизацией системы управление фондами в Венгрии (где создан один

субъект координации и управления), среднее распределение средств на субъект, исполняющий функции управления, равно общему распределению средств из фондов ЕС. В период 2007- 2013 годов среднее распределение составило 22 890 млн. евро, в то время как в раздробленной системе Испании, среднее распределение составляет 1 677 млн., а в Чехии - 2 023 млн. В Испании среднее число субъектов, которые участвуют в реализации одной оперативной программы составляет 10,1 (не включая региональные оперативные программы), в Ирландии - 8,6, в Шотландии - 2. В Чехии осуществляется 17 программ, каждая из которых задействовала в среднем 2,6 субъектов. В Великобритании 11 программ потребовали участия в среднем по 2,3 субъекта. В Эстонии на каждую из трех программ приходилось в среднем по 8 участвующих субъектов. Учитывая участие местных органов власти в реализации фондов можно отметить, что в Испании, Чехии, Словакии и Ирландии, региональные власти довольно активно участвуют в этом процессе, в меньшей степени это происходит в Венгрии. В Англии роль местного самоуправления небольшая, а в Шотландии, Словении и Эстонии (маленькие страны с ограниченным распределением средств) роль самоуправления практически исключена из процесса.

На основании этой информации можно определить распределение этих стран в один из четырех альтернативных видов управления структурными фондами:

Таб. 1. Распределение отдельных стран по видам управления структурными фондами ЕС [1,2].

<b>Вид управления</b>	<b>Примеры</b>	<b>Характеристика</b>
<b>интегрированный централизованный</b>	Ирландия	Тесная интеграция фондов ЕС с общей социально - экономической политикой; внедрение системы в основном базируется на существующей административной системе.
<b>интегрированный децентрализованный</b>	Испания	Институциональная система внедрения фондов ЕС является отражением административной системы страны и далеко идущей административной и финансовой децентрализации.
	Чехия, Словакия	Разделение координирующего ведомства NSRO; роль ведомств управляющих отдельными оперативными программами выполняют министерства.

<b>не интегрированный централизованный</b>	Венгрия	Координация и управления всеми оперативными программами выполняется одним центральным субъектом – правительственным агентством, созданным специально для внедрения помощи ЕС.
	Эстония, Словения	Сильная централизация обусловлена низким уровнем наличных средств.
<b>не интегрированный децентрализованный</b>	Великобритания	Децентрализация обусловлена спецификой политической системы Великобритании.

Представленная типология и сделанное на её основе распределение соответствуют тенденциям, которые преобладают в области деконцентрации центрального правительства. \_ Мотивы и течение ее разнообразны.

### **Великобритания.**

Великобритания рассматривается в первую очередь как пример деволюции, то есть направления на удовлетворение потребностей народов, принадлежащих государству, сохраняя свою целостность, путем передачи компетенции от центрального уровня на национальный. Это проявляется на примере национальных парламентов Уэльса и Шотландии, в дебатах об интеграции и участии каждого парламента в принятии решений, касающихся всей страны и даже возможного отделения Шотландии, что в течении нескольких лет есть предметом политических дебатов в Великобритании.

В середине 70-х годов возвращение к лейбористскому правительству привело в стране к регионалистическому прорыву, созданию агентств регионального развития. После стагнации в 80-х следующее десятилетие принесло возрождение британского регионализма, в частности в 1993 году создано 10 региональных правительственных отделений, с которыми сотрудничали различные центральные министерства. Ликвидация этого инструмента должна была пройти в период 2010 – 2011 годов. Подавляющее большинство центральных ведомств находятся в Лондоне. Великобритания считается одной из самых централизованных административных систем в Европе.

### **Франция [3].**

Современная децентрализация началась одновременно с изменениями в конституции (17 марта 2003 г.). Основой изменений послужили принятые в 1982 и 1983 годах законы, на основании которых были созданы муниципалитеты, департаменты и регионы. Новые конституционные положения:

- подтверждение децентрализованного характера организации республики;
- признание статуса региона как местного сообщества;
- возможность проведения референдума местным сообществом;
- признание прав местных сообществ в отмене законов или правил, регулирующих осуществление их полномочий;
- санкционирование правил о финансовой независимости местных сообществ.

Местные сообщества получили независимость и финансовую автономию посредством полученных доходов от установленных ими налогов. Сообщества, среди прочего, отвечают за городское развитие, местные социальные проблемы, начальное образование, защиту государственной собственности и поддержку местных инициатив.

Во Франции в настоящее время функционирует 22 региона и 5 заморских департаментов со статусом регионов. Все они считаются местными сообществами с компетенциями, касающимися, в частности, территориального и экономического развития, образования, включая профессионально-техническое образование, строительства, региональных пассажирских перевозок и поддержки бизнеса. Каждый регион делится на департаменты (от 2 до 8), полномочия которых сосредоточены на строительстве и обслуживании дорог, портов, средних школ, развитии туризма и культуры, поддержке муниципалитетов и социальной защите.

Процесс децентрализации во Франции продолжается, о чем свидетельствует вновь созданные функции государства, поддерживающие

безопасность и общественный порядок, образование, территориальное развитие, занятость и социальную сплоченность.

Париж рассматривается как главный центр развивающихся офисов и государственных учреждений. Тем не менее, наблюдается тенденция размещения офисов и государственных учреждений в провинции. Уже в настоящий момент это относится к таким учреждениям, как:

- Международная организация уголовной полиции (Интерпол) - переведена в Лион,
- Национальная школа администрации - частично переведена в Страсбург;
- Ведомство сообщества по сортам растений (CPVO) - переведено в Анже,
- Европейское железнодорожное агентство - базирующееся в Валансьен и Лилле.

Это отражает общую тенденцию во Франции, которая достигает символического измерения, но также встречается в других странах, в том числе в Венгрии, Австрии и Португалии.

### **Швейцария.**

Характерным для этой страны является ее федеральная система, которая способствовала размещению международных институтов, а именно Европейского штаба ООН (Женева), Международной организации труда (Женева), Международного комитета Красного Креста и Красного Полумесяца (Женева), Международного олимпийского комитета в Лозанне, ФИФА (Цюрих), УЕФА (Ньон).

Швейцария решила разместить штаб-квартиру федерального правительства в относительно небольшом Берне. В Берне и близлежащих городах располагаются офисы всех министерств, большинство центральных управлений и центральный банк. Страну с сильными децентралистическими традициями можно рассматривать как хороший пример деконцентрации. Цюрих является резиденцией Федерального бюро метеорологии и



климатологии, Лозанна - Верховного суда, Люцерн - Федерального суда по страховым делам, Невшатель - Центрального статистического бюро, Санкт-Галлен - Высшего административного суда, Биль - Федерального управления электронной коммуникации, Маглинген - Федерального бюро спорта, Гренхен - Федерального офиса жилищного строительства и в небольшом городе Беллинцоне находится Федеральный уголовный суд. Процессы децентрализации также касаются экономической сферы. Экономический центр Швейцарии - Цюрих, тут находится фондовый рынок, офисы банков и международные страховые компании. В Цюрихе находится также швейцарский центр IBM и европейский - Google. В Женеве свою штаб-квартиру имеет компания Rolex. В свою очередь, компаниями из Базеля (главным образом химическая промышленность) являются Roche и Novartis. Концерн Kühne+Nagel находится в небольшом городе Фойзисберг, Nestlé в Веве.

### **Германия.**

Германия является лидером в Европе по деконцентрации государственной администрации. Это непосредственный эффект федерализма. Структура политической системы хорошо иллюстрируется на следующем рисунке:



Рис. 1. Политическая система Германии [4].

В 50-е годы в Германии проходили консолидационные процессы. После объединения федеральных земель Южный Баден, Вюртемберг-Баден и Вюртемберг Гогенцоллерн образована земля Баден-Вюртемберг, также к Германии была включена земля Саар. После воссоединения в 1990 году в состав Германии вошли земли, образующие ранее Германскую Демократическую Республику - Берлин, Бранденбург, Мекленбург, Саксония, Саксония-Ангальт и Тюрингия. В настоящее время, Германия состоит из 16 федеральных земель. История изменения их статуса, границ, внутренней истории и отношений с федерацией остается актуальной и влияет на коллективную самобытность.

Основные офисы центральных государственных и общественных управлений расположены по всей Германии. Благодаря дисперсии центров власти, административная и политическая жизнь Германии не сосредоточена исключительно в столице. После перенесения столицы в Берлин, свои штаб-квартиры в Бонне оставили такие министерства: Федеральное министерство обороны, Федеральное министерство труда и социальных вопросов,

Федеральное министерство здравоохранения, Федеральное министерство окружающей среды.

Почти каждое министерство имеет подразделения и в Бонне и в Берлине. Принцип делегирования применяется последовательно в управлении администрацией. Это иллюстрирует пример Федерального министерства окружающей среды, охраны природы и безопасности ядерных реакторов. Федеральное ведомство по охране окружающей среды находится в Берлине, Федеральное ведомство по охране природы – в Бонне, в то время как Федеральное ведомство безопасности ядерных реакторов находится в Зальцгиттере в Нижней Саксонии. Для каждого из этих ведомств и для целого министерства дисперсия не является проблемой.

В соответствии с принципом социальной справедливости и поддержки в небольших городах локализуются центральные управления. Периферийный Карлсруэ является центром наиболее важных судебных учреждений - Конституционного Суда (Федеральный Конституционный суд), Верховного суда (Федеральный суд юстиции), Управления Федеральной прокуратуры. В Кельне находится Федеральная служба защиты конституции, во Франкфурте-на-Майне – резиденция центрального банка и фондовой биржи. Лейпциг является резиденцией Верховного административного суда, Эрфурт - Федерального трудового суда, и Дессау - Федерального ведомства по охране окружающей среды. Даже небольшой Фленсбург имеет штаб-квартиру Федерального бюро автомобильного транспорта. Немецкие апелляционные суды также не размещены в густонаселенных городах и административных центрах. В федеральной земле Рейнланд-Пфальц апелляционные суды находятся в Кобленце и Цвайбрюкене, а не в столице Майнце. В Тюрингии суд расположен \_ в Йене, а не в столице штата Эрфурт. В Нижней Саксонии их штаб-квартиры размещены в Брауншвейге, Целле и Ольденбурге, а не в Ганновере. Шлезвиг-Гольштейн имеет апелляционный суд в Шлезвиге, в то время как столицей провинции является Киль (таб. 3).

Деконцентрация проявляется также на уровне федеральных земель и районов. После воссоединения Германии в 1993 году, маленькие районы были объединены в более крупные единицы. Затем, в большинстве случаев, было принято решение разместить администрации районов в небольших центрах, чтоб избежать деградации малых городов с низким потенциалом развития (таб. 2). В итоге, в Бранденбурге из 14 административных районов, 10 имеют свои административные центры за пределами крупнейшего города. В то же время были приняты меры, чтобы районные администрации, граничащие с Берлином, не находились в городах-спутниках столицы Германии, а в небольших центрах, отдаленных от берлинской агломерации.

В Германии функционирует 935 управлений и федеральных учреждений, наиболее важные из них расположены в 24 средних и небольших городах Германии.

Таб. 2. Деконцентрация районных администраций на территории федеральной земли Бранденбург (выборочные примеры).

Район	Крупнейший город района		Административный центр	
	Название	Население (в тыс.)	Название	Население (в тыс.)
Меркиш-Одерланд	Штраусберг	26	Зелов	6
Одер-Шпрее	Фюрстенвальде	32	Бесков	8
Потсдам - Миттельмарк	Вердер (Хафель)	23	Бад-Бельциг	11
Даме-Шпревальд	Кёнигс-Вустерхаузен	34	Люббен	14
Тельтов - Флеминг	Людвигсфельде	24	Луккенвальде	20
Хафельланд	Фалькензе	41	Ратенов	25
Прогниц	Виттенберге	19	Перлеберг	12

Таб. 3. Расположение федеральных ведомств Германии (\* - столицы федеральных земель)

Город	Федеральная земля	Население (тыс.)	Количество ведомств
Берлин*	Берлин	3500	10
Гамбург*	Гамбург	1800	3
Мюнхен*	Бавария	1400	3
Кельн	Северный Рейн-Вестфалия	1000	11
Франкфурт	Гессе	700	9
Дортмунд	Северный Рейн-Вестфалия	580	1
Лейпциг	Саксония	540	2

Ганновер*	Нижняя Саксония	530	2
Нюрнберг	Бавария	510	2
Бонн	Северный Рейн-Вестфалия	330	24
Карлсруэ	Вюртемберг-Баден	300	5
Висбаден*	Гессен	280	2
Брауншвейг	Нижняя Саксония	250	6
Эрфурт*	Тюрингия	206	1
Кассель	Гессен	200	1
Потсдам*	Бранденбург	160	1
Ольденбург	Нижняя Саксония	160	1
Оффенбах	Гессен	125	2
Кобленц	Рейнланд - Пфальц	105	4
Бергиш-Гладбах	Северный Рейн-Вестфалия	105	2
Зальцгиттер	Нижняя Саксония	100	1
Дессау	Саксония - Анхальт	90	1
Фленсбург	Шлезвиг - Гольштейн	90	1
Вильгельмсхафен	Нижняя Саксония	77	1
Хюрт	Северный Рейн-Вестфалия	60	1
Бад-Хомбург	Гессен	52	1
Брюль	Северный Рейн-Вестфалия	45	1
Ланген	Гессен	35	2
Цирндорф	Бавария	25	1
Эшборн	Гессен	20	1
Пуллах	Бавария	9	1

Немецкие федеральные власти обеспечивают рабочие места для более полумиллиона хорошо образованных граждан, в том числе для более чем 150 тыс. чиновников и судей, а также для около 400 тысяч человек, работающих по трудовому договору. Благодаря деконцентрации, они разбросаны по всей стране и создают местные и региональные элиты. Это возможно также благодаря хорошо оплачиваемым должностям. Зарплаты высокопоставленных чиновников составляют от 5,5 -11.5 тыс. евро в месяц, рабочие по трудовому договору могут рассчитывать на зарплату в пределах 1,5 - 3,7 тыс. евро в месяц. Деконцентрация позволяет равномерно распределять на территории страны доходы граждан.

Деконцентрация касается также офисов экономических субъектов, средств массовой информации, учреждений культуры. Вне крупных городов, где расположены известные университеты (Мюнхен, Берлин), ведущими университетскими центрами считаются такие города, как Гейдельберг, Фрайбург, Аахен, Гёттинген, Карлсруэ, Констанц. Особенно стоит обратить внимание на деконцентрацию медийного рынка. Он богатый и

конкурентоспособный также благодаря локализации концернов и редакций в нескольких крупных городах. Главный телеканал (ARD) имеет центральное управление в Мюнхене, а другой телеканал (ZDF) - в Майнце. Важными городами являются также Кёльн (RTL, WDR) и Унтерфёринг (PRO7, SAT1). Зато местопребывания крупных прессовых изданий находятся в Мюнхене, Гамбурге и Франкфурте-на-Майне. Крупнейшим медийным рынком является всё-таки Берлин.

Трудно определить один город, исполняющий главную экономическую роль. Берлин считается "политическим великаном и экономическим карликом", который уже давно испытывает большие экономические трудности. В Гамбурге сосредоточена коммерция, средства массовой информации и традиционная промышленность. Кельн и Рур – столицы старого промышленного бассейна. Франкфурт играет важную роль в качестве резиденции немецких и европейских финансовых институтов. В Штутгарте находится автомобильный сектор и хай-тек, автомобильные заводы также находятся в Мюнхене, который доминирует в отрасли авиаперевозок и страхования.

Подчеркивая масштаб продвижения немецкой модели административной децентрации в сравнении с аналогичными явлениями в экономической сфере, следует отметить, что оба явления до некоторой степени взаимно стимулируются. Связано это с глубоко укоренившейся локальной привязанностью, а также стремлением построить сильные центры, локальную и отраслевую среду в каждом проявлении их функционирования. Это отражается в богатстве социальной и экономической жизни как в крупных, так и в небольших городах, при интенсивных и свободных от патологических явлений отношениях политики, управления и бизнеса. Реализацией проектов и программ сотрудничества с развивающимися странами, составленными Федеральным министерством экономического сотрудничества и развития, занимаются от имени министерства многочисленные независимые организации. К наиболее важным относятся: Банк реконструкции (Франкфурт), Германское общество по техническому сотрудничеству (Эшборн), Федеральный

департамент наук о Земле и сырьё (Ганновер), Федеральный департамент физики и техники (Берлин), Германское общество по инвестициям и развитию (Кельн), Немецкий фонд международного развития (Бонн), Общество им. Карла Дуйсберга (Кельн), Германская служба для развивающихся стран (Берлин). Такой широкий круг участников дает возможность не только обеспечить поддержку, но и эффективно достичь немецкой экономикой и связанной с ней областями, собственных целей.

Деконцентрация немецкой экономики – не уникальное явление, подобный её масштаб можно наблюдать в Соединенных Штатах, но Франция или Италия представляют собой совершенно другую модель развития. Сила местных обществ там является основой и в развитии экономической деятельности и функционировании стабильных институтов. Феномен Германии в очень высокой организационной культуре как таковой и традициях бюрократического государства, которые могут быть использованы для различных жизненных сфер. Благодаря этому, функционирование администрации и ведение экономической деятельности является реальным и практикуется как в крупных, так и в небольших городах.

### **Выводы.**

В странах ЕС необходимо обратить внимание на явление утраты положительных эффектов от децентрализации. Это происходит потому, что государственные финансы не децентрализованы. Решению поставленных задач на уровнях органов местного самоуправления не способствует передача соответствующих финансовых средств, что приводит к задержке выполнения обязательств местными органами власти и, в итоге – к патологии управления.

Деконцентрация в Европейском Союзе – явление, параллельное централизации и концентрации. Процессы деконцентрации проходят, как будто, против естественного порядка, но с одобрения ведущих институтов. Это связано с желанием преодолеть свои системно-организационные ограничения. На практике функционирования ЕС неоднократно, таким образом, были получены новые и более эффективные решения.

Учитывая возросшее число государств-членов ЕС и центров, стремящихся принять участие в процессе формирования европейской политики и выполнения символических функций, следует ожидать, что практика деконцентрации и связанные с ней решения, станут нормой наряду с рекомендациями ее соблюдения и выполнения. Проявление инициативы и адаптация собственного системного и административного порядка позволит лучше адаптироваться к европейским стандартам, и, возможно, более активно влиять на его развитие.

Нет универсальной модели деконцентрации, которая используется европейскими странами. Во многих отношениях особенно привлекательной и приемлемой для использования выступает немецкая модель. Трудно говорить также о единой модели организации государства, организации гражданского общества и т.д. Все-таки есть разница между французским стремлением к нагромождению путем локализации в небольших городах центральных и европейских институтов, и голландской моделью, где де-факто функционирует две столицы – Гаага и Амстердам.

Страны Центральной и Восточной Европы, оставив позади опыт официального централизма, делают разные выводы. В Эстонии Министерство образования и науки находится в Тарту, а не в столице Таллинне. Чехия следует по немецкому пути. Центральные судебный институты в Чехии находятся в Брно, Словацкий Конституционный суд в Кошицах, Словацкая Почта в Банской-Быстрице. В свою очередь, венгерская система, считается одной из самых централизованных в Европе.

Тенденция к деконцентрации – это особенность, которая появляется из конкретного восприятия традиций и базируется на местных ресурсах. Свидетельствует об этом модель функционирования институтов, актуальная в Германии и Соединенных Штатах, которые часто остаются верными историческому месту. Подтверждается это распределением предприятий, учреждений, средств массовой информации, известных культурных учреждений и т.д. Это также связано с качеством и доступностью транспортной



и телекоммуникационной инфраструктуры. В богатых странах нет проблем с ведением бизнеса на периферии и быстрым передвижением.

Примеры европейских стран подтверждают, что процесс децентрализации дает возможность модернизации, особенно для стран Центрально-Восточной части континента. В последние годы в Румынии проведена глубокая реформа системы правосудия, в первую очередь с точки зрения организации – путем передачи компетенций и адаптации их к логике административного деления, а также замены поколения прокуроров и работников судебных органов. В относительно короткий период улучшилась производительность и престиж судов, страна также достигла значительного прогресса в соответствии с европейскими стандартами и укрепила независимость судов. Естественным продолжением этого процесса является дополнение тенденций децентрализации деконцентрацией, к которой стремится Румыния и Болгария.

Деконцентрация и децентрализация в европейских странах – это инструмент для формирования функционально-территориальной системы, которая соответствует современным процессам миграции, потребностям экономики, оптимизации инфраструктурных сетей. Такая страна, как Франция признает необходимость устранения диспропорций между столицей и периферией. Ввиду прочности традиционного порядка, это очень трудно. Как выравнивание различий "от дна" путем укрепления слабых центров, так и выравнивание "сверху", путем ослабления доминирования наиболее развитых центров, не изменит исторически сложившиеся функциональные и территориальные структуры, присутствующие в каждой стране. Необходимость изменения модели структурной политики и извлечение выводов из неудач городской политики является вызовом для всего Европейского Союза. В этом контексте следует рассматривать стремление к деконцентрации как часть более широкого явления – регулирования политики и способа функционирования институтов в интересах общества с расширенными коммуникационными возможностями и необходимостью адаптации к новым моделям рынка труда.

### **Литература:**

1. Wybrane aspekty zdolności administracyjnych wdrażania europejskich funduszy pomocowych, Raport Deloitte na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
2. Nakrosis W., Managing EU funds in the candidate countries: administrative, organizational and resource distribution [in:] European Integration, Regional Policy and Growth, Chapter: 14, Publisher: World Bank, pp.201-217.
3. Albertini J.-B., Decentralizacja we Francji: stopniowa odbudowa władz lokalnych [w:] W. Mikołowski, A. Jezierska (red.) Główne kierunki modernizacji państwa – budżet zadaniowy i decentralizacja, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2009, s. 73-92.
4. Bryk B., Wojtowicz K., Systemy Polityczne Państw Unii Europejskiej, Stowarzyszenie Parlament Młodzieży, Przemysł 2001, s. 12.