

СЕКЦІЯ 5 АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ДОСВІД ПРОВЕДЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ ТА ПРІОРИТЕТНІ ЗАВДАННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ

FEATURES OF THE IBERIAN SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

У статті досліджуються історичні передумови та етапи проведення децентралізації у країнах Європи. Для виявлення переваг та недоліків в процесі проведення децентралізаційних змін було проаналізовано три основні моделі розвитку місцевого самоврядування на прикладі таких країн, як Великобританія, Франція, Німеччина та Польща. Розглянутий європейський досвід дозволив виділити позитивні та негативні сторони децентралізації в Європі. Запропоновані основні шляхи впровадження процесу децентралізації державної влади в Україні.

Ключові слова: децентралізація, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, адміністративно-територіальна реформа, бюджетна децентралізація, територіальна громада.

В статье исследуются исторические предпосылки и этапы проведения децентрализации в странах Европы. Для выявления преимуществ и недостатков при проведении децентрализационных изменений были проанализированы три основных модели развития местного самоуправления на примере таких стран, как Великобритания, Франция, Германия и Польша. Европейский опыт позволил выделить положительные

и отрицательные стороны децентрализации в Европе. Были предложены основные пути внедрения процесса децентрализации государственной власти в Украине.

Ключевые слова: децентрализация, органы государственной власти и органы местного самоуправления, административно-территориальная реформа, бюджетная децентрализация, территориальная община.

The article examines the historical background and stages of decentralization in European countries. In order to identify the advantages and disadvantages of decentralization, three main models of local government development were analyzed, such as the United Kingdom, France, Germany and Poland. Considered European experience has allowed to highlight the positive and negative aspects of decentralization in Europe. The main ways of implementing the process of decentralization of state power in Ukraine are proposed.

Key words: decentralization, bodies of state power and bodies of local self-government, administrative-territorial reform, budgetary decentralization, territorial community.

УДК 35.072.2 (4) (477)

Олійченко І.М.

д. наук із держ. упр., професор,
професор кафедри менеджменту
та державної служби
Чернігівський національний
технологічний університет

Лашук О.С.

аспірант кафедри менеджменту
та державної служби
Чернігівський національний
технологічний університет

Постановка проблеми у загальному вигляді. Україна проводить політику, яка спрямована на євроінтеграційний курс та прагне до членства в ЄС. У напрямі зовнішньої політики Україна намагається впровадити напрями та принципи державного управління, які діють в європейському суспільстві. Євроінтеграційний курс характеризується розбудовою інституту громадянського суспільства, ефективною діяльністю органів державної влади, зацікавленістю кожної територіальної громади у розвитку регіону та країни в цілому. Європейський досвід характеризується проведенням реформ у напрямі розвитку місцевого самоврядування, який є основою створення самодостатніх територіальних громад, що неможливо без децентралізації. В цьому аспекті для України є актуальним досвід країн Європи та колишніх країн Радянського Союзу, які мали схожу систему місцевого самоврядування.

Проблеми децентралізації для України зумовлені необхідністю проведення не тільки

реформи місцевого самоврядування, а й комплексної реформи адміністративно-територіального устрою, що неможливо без змін у державній політиці регіонального розвитку.

Країни Європи мають давні традиції проведення децентралізації, тому дослідження зарубіжного досвіду для України є актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питання децентралізації державної влади та місцевого самоврядування присвячені праці таких вітчизняних та зарубіжних науковців, як Б. Данилишин, М. Бутко, А. Касич, Н. Пігуль, М. Пасічник, Д. Нехайчук, П. Надолішній, М. Kulesza, R. Darlington та інших.

Незважаючи на велику кількість наукових досліджень зарубіжного досвіду щодо питання проведення децентралізації, актуальність статті зумовлена необхідністю дослідження застосування європейського досвіду проведення децентралізації та його застосування до реформування місцевого самоврядування в Україні.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є визначення закономірностей реформування системи місцевого самоврядування у країнах Європи та обґрунтування його застосування до здійснення децентралізації влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Початком історії проведення децентралізації влади в світі прийнято вважати наукові дослідження, які були розроблені німецьким правознавцем та теоретиком державного будівництва Йоганном Альтзузіусом наприкінці XVI ст. У своїх дослідженнях він наголошував на тому, що народ має бути суверенним; не державна (монарх), а місцева влада повинна мати широке коло повноважень з вирішення питань регіонального розвитку на основі принципу субсидіарності. Але використання ідей Альтзузіуса стало можливим лише в XX ст., коли в державному управлінні почали застосовувати саме принцип субсидіарності, який дозволяв розмежовувати функції державної влади та місцевого самоврядування.

Держава може втручатися у справи громади тільки в тому разі, якщо вона неспроможна виконати функції місцевого самоврядування. Крім того, держава повинна гарантувати право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення та захищати громадянські свободи [1, с. 685].

У світовій практиці немає універсальної моделі проведення децентралізації, яку можна було б застосувати без змін та доповнень в Україні.

У європейських країнах виділяють три ключові моделі місцевого самоврядування, які були сформовані під впливом муніципальних реформ:

– Англосаксонська, яка діє у Великобританії, для неї характерний високий ступінь автономії місцевого самоврядування, його виборність та контроль з боку населення; відсутність органів державної влади на місцях та відсутність державного контролю над органами місцевого самоврядування.

– Континентальна, яку використовують такі країни, як Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, Польща та Болгарія. Модель характеризується поєднанням функції державного управління та місцевого самоврядування, в ній є система ієрархії управління, де місцеве самоврядування є ланкою порівняно з державною владою. Континентальна модель характеризується також обмеженням повноважень місцевого самоврядування та наявністю контрольних державних управлінців на місцях.

– Змішана, яка використовується в Німеччині та Австрії, характеризується наявністю в ланках місцевого самоврядування

виборного органу, який за функціями може бути як ланкою регіонального управління, так і представником державної влади.

Аналізуючи ключові моделі місцевого самоврядування країн Європи, бачимо, що кожна з них має специфічні ознаки, і її застосування насамперед має враховувати особливості законодавства, історії, релігії та розвитку національного мислення в кожній конкретній країні.

Але наявність моделей, які відрізняються у відношенні взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, дозволяє виділити основні характеристики, які притаманні децентралізації в європейських країнах, а саме:

- демократизація шляхом розвитку місцевої та регіональної автономії;
- максимально ефективно вирішення місцевих проблем;
- свобода через місцеву та регіональну автономію;
- забезпечення культурної, мовної та етичної різноманітності;
- економічна конкуренція між місцевими та регіональними рівнями.

Розглянемо більш детально досвід проведення децентралізації у країнах Європи, які в практиці реформування місцевого самоврядування використовують різні моделі: англосаксонську, континентальну та змішану.

Великобританія за адміністративно-територіальним поділом складається з історичних областей: Шотландії, Північної Ірландії, Уельсу, Англії. Для кожної з них характерний власний адміністративний устрій. Перший закон про реформування місцевого самоврядування був прийнятий у 1974 році, а потім у 2000 р. було прийнято новий акт про місцеве самоврядування. Це показує, що в країні постійно проходять зміни з удосконалення нормативної бази децентралізації.

Концепція децентралізації у Великобританії має певну специфіку, але водночас має ознаки системності. Децентралізація має дві форми: перша – національна, яка характерна для Шотландії та Уельсу, та друга – регіональна, яка діє в Англії. Особливостями поділу є певна асиметричність, фрагментарність та недостатність процедури взаємодії органів влади різного рівня, збереження значною мірою за центральними відомствами контролюючих функцій, важелів адміністративного та фінансового тиску.

Основна причина серйозних політичних розбіжностей навколо проблеми автономізації Об'єднаного Королівства – побоювання консерваторів і частини лейбористів, які, сформу-

вавши власні законодавчі асамблеї, регіони, почнуть вимагати все більших прав, і це може істотно підірвати єдність країни. Особливо турбувала супротивників федералізації можливість відділення Шотландії, національна партія якої вже давно виступає за повну незалежність регіону. Референдум, який проводився 18 вересня 2014 р., дещо зняв цю напруженість, хоча й продемонстрував гостроту цього питання.

У самій Англії лейбористи вже створили агентства регіонального розвитку, покликані самостійно вирішувати назрілі економічні проблеми. Але на відміну від створених консерваторами корпорацій міського розвитку, головну роль в яких відігравали великий бізнес і місцева адміністрація, лейбористи мають намір поставити агентства регіонального розвитку під контроль так званих регіональних палат. На початку вони складаються з делегованих місцевими представницьким органом радників. Надалі передбачається провести референдуми серед жителів регіонів, і там, де вони висловляться за виборні асамблеї, такі палати будуть створені [2].

У Великобританії у місцевих радах утворюються цільові комітети, котрі вирішують питання щодо освіти, фінансів, доріг, соціальної допомоги тощо. Нормативні постанови місцевого самоврядування встановлюють загальнообов'язкові правила для конкретної території, а для набрання чинності мають затверджуватися відповідним центральним урядовим відомством [3, с. 72].

Відправною точкою реформ з децентралізації у Франції прийнято вважати 1982 рік, але французькі вчені однак вважали в тому, що у їх витоків знаходився засновник П'ятої республіки Шарль де Голль. Прийшовши до влади в 1958 році, де Голль створив у країні потужну вертикаль влади, що було ефективно в умовах боротьби з післявоєнною економічною кризою. Але згодом система надмірно централізованого державного управління стала гальмувати розвиток держави, і у березні 1968 року де Голль позначив принципово новий в історії Франції підхід до розвитку держави, виступивши з ініціативою проведення референдуму щодо регіоналізації і реформування Сенату. Ініціатива де Голля полягала в тому, щоб надати регіону статус повноцінної територіальної громади і суттєво розширити його повноваження. У рамках нових повноважень регіон мав право виступати позивачем у судах, брати позики, укладати контракти і угоди з іншими регіонами. Але результати референдуму виявилися негативними для його ініціатора. Лише 47,59% виборців (10 901 753) підтримали реформу,

ініційовану Президентом, тоді як 52,41% (12 007 102) висловилися проти [4].

Свій шлях до децентралізації Франція робила будучи доволі унітарною державою з міцною бюрократією. Але зараз уся система державної влади базується на засадах децентралізації. Французькі реформи підтверджують, що центральна адміністрація залишає за собою тільки ті функції, котрі мають загальнонаціональний характер, або ті, які згідно із законодавством не можуть бути делеговані на місця.

Німеччина має дуже сильні традиції місцевого самоврядування і в 1970-х провела важливу реформу, спрямовану на децентралізацію Східної Німеччини, яка була проведена в кожному районі, враховуючи специфіку. Для Німеччини характерний чіткий розподіл обов'язків між районними, федеральними і муніципальними структурами. Окружне районне управління (наприклад, РДА і районна рада в одній структурі) в своїй діяльності здійснює повноваження в сферах соціального захисту, надзвичайних ситуацій, транспорту, освіти (тільки гімназії та професійна освіта), екології, землеустрою та кадастру, ключових питань економічного розвитку. Керівника цього рівня призначає місцева рада за конкурсом, де обов'язковими умовами є фахові здібності та стаж попередньої роботи, а першого заступника (відповідає за економічний розвиток) призначають міністерство федеральної землі із погодженням з головою. Отже, зберігається поєднання інтересів держави та територіальної громади.

Нагляд за освітою та медициною в Німеччині як ключова функція держави делегується місцевим громадам. У громадах є школи (окрім ліцеїв і гімназій – бо це районний рівень) і сімейна медицина. Наприклад, на 135-ти тисячний район є 2 районні лікарні, які оснащені згідно зі світовими технічними стандартами. Медицина фінансується за рахунок страхових внесків громадян. Паралельно діє багато приватних лікарень.

Одним із найбільш результативних прикладів проведеної децентралізації є приклад Польщі [5, с. 17]. Потреба в децентралізації у Польщі виникла у зв'язку з масштабними процесами лібералізації та реалізації ринкових реформ, а її метою було максимальне забезпечення самостійного функціонування кожного регіону, створення більш ефективних і прозорих політичних інститутів і посилення інститутів громадянського суспільства.

Реформа у Польщі проходила кількома етапами. Першим кроком було створення гмін – територіальних громад. Гміною може

бути місто, село, кілька сіл або район міста. Другий крок був спрямований на вищі рівні: повіти та воєводства. Так, з 1999 р. у Польщі існує 16 воєводств замість 49. Як наслідок, у країні змінився розподіл повноважень між центральними і місцевими органами влади. У процесі реформи була скорочена також кількість державних службовців, що позитивно вплинуло на зменшення бюджетних витрат на управління. Крім того, було реформовано механізм перерозподілу податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами [1, с. 686].

Ключовим після проведення адміністративно-територіальної реформи в Польщі стало відокремлення влади та бізнесу, що гарантувало кожному громадянину право вільно і на вигідних умовах здійснювати підприємницьку діяльність. До переваг проведення децентралізації Польщі можна віднести чітке розмежування функцій та повноважень між державною та місцевою владою. Так, ключовими для уряду Польщі стали питання зовнішньої політики, національної безпеки, оборони та розробки стратегічних напрямів розвитку країни.

Сьогодні основні повноваження та фінансові ресурси у Польщі перебувають на рівні гмін, що на думку науковців та експертів надає саме громадам можливість вирішення питань свого розвитку.

Заходи, що були здійснені урядом Польщі у напрямку децентралізації, сприяли зростанню державних інвестицій, розвитку малого бізнесу та громадянського суспільства на рівні адміністративно-територіальних одиниць, що своєю чергою позитивно вплинуло на умови життя для членів територіальних громад і призвело до їх суттєвого поліпшення [1, с. 686].

Проведене дослідження дозволило виділити переваги та недоліки децентралізаційних процесів у Європі.

До переваг децентралізації можна віднести:

- участь мешканців територіальних громад у демократичних змінах;
- створення умов для розвитку громадянського суспільства;
- ефективний розподіл бюджетних коштів для вирішення потреб, які кожна громада визначає для себе;
- створення умов для розвитку підприємництва в регіонах;
- прозорість у вирішенні питань територіальної громади;
- сприяння розвитку регіонів та стратегічному плануванню;
- максимальне наближення послуг до споживачів;

– підвищення відповідальності місцевих органів за результати діяльності.

Але поряд з перевагами децентралізації наявні й недоліки, серед яких варто відзначити такі:

- ускладнення спроможності впливати на макроекономічну ситуацію на державному рівні;
- зниження скоординованості виконання делегованих повноважень; гальмування реалізації державних програм на фоні надання більшого значення місцевим політичним пріоритетам;
- намагання центральними органами влади уникнути відповідальності за надання державних послуг населенню, самоусунення центральних урядів від вирішення нагальних питань;
- неузгодженість делегованих повноважень і обов'язків із ресурсами для їх виконання [6, с. 4].

Але впровадження зарубіжного досвіду без урахування специфіки, особливостей економічного та політичного розвитку кожної країни є індивідуальним.

Під час аналізу досвіду проведення децентралізаційних змін для України можна виділити основні шляхи впровадження реформ:

- чіткий розподіл функцій, повноважень, прав та обов'язків всіх рівнів влади відповідно до особливостей розвитку демократичної, правової держави та громадянського суспільства, що своєю чергою збалансує інтереси всіх учасників в системі публічних відносин;
- розробка та реалізація державної регіональної політики, яка спрямована на покращення розвитку регіонів;
- впровадження принципу субсидіарності з метою гармонізації інтересів між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- впровадження адміністративно-територіальної реформи та збереження цілісності держави;
- розширення повноважень територіальних громад для вирішення проблем їх розвитку;
- проведення бюджетної децентралізації з урахуванням національних інтересів та інтересів громади.

Досвід реформ у зарубіжних країнах свідчить, що децентралізація відіграє важливу роль у демократизації і трансформації суспільства, переході до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності окремої людини та громади. Тенденція до широкого її впровадження спостерігається в адміністративній, політичній, бюджетно-фінансовій, соціальній сферах, сприяє розвитку людського потенціалу,

відповідальності влади, покращенню якості надання державних і громадських послуг, консолідації суспільства, вирішенню економічних, правових, політичних, етнічних проблем тощо [7, с. 39].

Висновки. В Україні процес децентралізації актуалізується як адміністративна реформа, яка здатна вирішити питання розвитку регіонів. Але для того, щоб децентралізаційні зміни стали дієвими та змогли забезпечити підвищення рівня життя населення, розвиток національного господарства, необхідно конструктивно вивчити зарубіжний досвід реалізації принципів децентралізації в країнах, які розвиваються, що надасть необхідну інформацію для розуміння того, що децентралізація зазвичай спричиняє позитивний вплив на розвиток національної економіки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Пігуль Н.Г., Люта О.В. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. Глобальні та

національні проблеми економіки. 2016. Випуск 9. С. 684–688.

2. Darlington R. A short guide to the British political system. Roger Darlington's Homepage. URL: <http://www.rogerdarlington.me.uk/Britishpoliticalsystem.html>.

3. Касич А.О. Управління процесами децентралізації: зарубіжний досвід та стратегічні завдання для України. Економіка і суспільство. 2017. Випуск 13. С.71–77.

4. Mabileau Albert. Le système local en France. Paris : Montchrestien, 1994. 153 p.

5. Kulesza M. Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in CEE Countries. The Polish Experience. Public Administration Department Faculty of Law and Administration Warsaw University Polan. URL: <http://www.oecd.org/turkey/35674974.pdf>.

6. Свистун В. Децентралізація управління: переваги і недоліки. URL: <http://lib.iitta.gov.ua/2211/1/%D0%A1%D0%B2%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BD.PDF>

7. Камінська Н.В. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України: Збірник наукових праць. Засновник: Інститут законодавства Верховної Ради України. 2014. №4. С. 35–40.