

Коваленко Г.В.
кандидат економічних наук,
асистент кафедри економіки підприємств
Миколаївського національного аграрного університету
Топольскова Д.Ю.
студент
Миколаївського національного аграрного університету

Kovalenko H.V.
Candidate of Economic Science,
Assistant Lecturer of Business Economics Department
Mykolaiv National Agrarian University
Topolskova D.I.
Student
Mykolaiv National Agrarian University

ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА ОСНОВІ ДОСВІДУ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

INTRODUCTION OF PUBLIC POWER DECENTRALIZATION BASED ON THE EXPERIENCE OF EUROPEAN COUNTRIES

Анотація. У статті проаналізовані дослідження процесів децентралізації влади в зарубіжних країнах. Розглянуті різні підходи до реформування в європейських країнах і його результати, що обумовлено необхідністю впровадження децентралізації в Україні. Визначені позитивні та негативні моменти процесу децентралізації влади. Надані головні смислові підходи до проведення реформ у системі адміністративно-територіального устрою. Зазначені можливості територіальних громад у подальшому розвитку регіонів.

Ключові слова: децентралізація, реформа, місцеве самоврядування, публічна влада, стратегія.

Вступ та постановка проблеми. Багатий досвід реформування щодо децентралізації влади у зарубіжних країнах свідчить про те, що вона відіграє основну роль у перетворенні суспільства завдяки зниженню державних видатків, передачі повноважень місцевому рівню, тісній взаємодії між державою та місцевим самоврядуванням, підвищенню відповідальності влади. Це один з небагатьох способів удосконалення управління ресурсами, який свідчить про те, що ефективне функціонування влади може бути досягнуто тільки шляхом її максимального наближення до громади з можливістю оперативного вирішення місцевих проблем.

Дія успішної децентралізації публічної влади в державі є запорукою демократизму та забезпечення народовладдя, впровадження місцевого самоврядування до правової системи держави. Саме тому вивчення досвіду європейських країн щодо реформування адміністративно-територіального устрою є важливим для впровадження та вдосконалення ще не досить ефективної системи місцевого самоврядування в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тема децентралізації публічної влади впродовж тривалого часу розглядається як зарубіжними, так і вітчизняними вченими, серед яких доцільно згадати М. Кетинга, Дж. Скота, П. Джона, а також О. Бориславську, І. Заверуху, М. Іжу, В. Кубійду. Інтерес науковців зумовлений тим, що у більшості країн Європейського Союзу процеси децентралізації впроваджено досить ефективно, а тому для України досвід, отриманий іншими країнами, є значущим під час впровадження зазначених процесів.

Метою роботи є поглиблення аналізу процесів децентралізації, проведення реформ та їх результатів в країнах зарубіжжя для успішного впровадження останньої в Україні.

Результати дослідження. Децентралізація означає процес отримання владних повноважень органами місцевого самоврядування разом з новими функціями і ресурсами. У більшості країн вона набуває форми загального розділення сфер компетенції, що надає місцевій владі право вирішувати місцеві питання у сфері своєї відповідальності. Вона також збільшує ефективність діяльності публічної адміністрації та участь громадян у прийнятті рішень. Процес децентралізації супроводжується ширшим доступом до інформації і зростанням вмінь співробітників самоврядної адміністрації.

Децентралізація передбачає автономію областей згідно з ухваленими законами, але верховна влада вирішує терміни передачі і перелік повноважень, переданих регіонам. За деяких обставин в децентралізації виникають ризики та небезпеки, і за таких умов деякі сфери суспільного та державного життя не піддаються децентралізації, а тому означений процес має як позитивні, так і негативні моменти (табл. 1).

Метою децентралізації влади є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, повна реалізація положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидиарності, повсюдності і фінансової самодостатності [9].

Сьогодні в Європейському Союзі межі держав є повністю відкритими для руху товарів, послуг і капіталів, а тому існують і міцні гарантії недопущення конфронтації між сусідніми державами. Розвиток таких інтеграційних процесів в європейських країнах привів до тенденцій децентралізації влади у країнах-учасниках і виступив одним з принципів зародження демократії в

Позитивні та негативні сторони децентралізації

Позитивні	Негативні
1. Зміцнення місцевого самоврядування, яке володіє значним обсягом інформації про місцеві умови для прийняття рішень, відсутні витрати на передачу інформації.	1. Вірогідність прийняття некомпетентних рішень, пов'язаних із нестачею інформації та відсутністю узгодженості.
2. Первинною одиницею адміністративно-територіального устрою є громада, що дає змогу з урахуванням соціально-територіальних інтересів поліпшити соціально-економічний розвиток регіону.	2. Нестача коштів на утримання бюджетних установ (навчальних закладів та лікарень) у малих містечках, постійна загроза недофінансування.
3. Закріплення принципу субсидіарності.	3. Суттєва частка надходжень від податків на місцях спрямовується на утримання державних функцій.
4. Своєчасність прийняття рішень на місцях.	4. Дублювання функцій на декількох рівнях.
5. Наявність підґрунтя для появи нових талановитих державних службовців, зниження витрат на управління.	5. Відособленість, яка призводить до конфліктів та неможливості контролю.
6. Більш гнучка система регулювання, а також відсутність бюрократії, характерної для централізованого управління.	

держав Європейського Союзу і підґрунтя національної політики.

Існує декілька моделей місцевого самоврядування зарубіжних країн, які значно відрізняються одна від одної за типами формування місцевого самоврядування, типом взаємодії органів на місцевому рівні з державними органами [4].

У країнах переважно з англосаксонською моделлю місцевого самоврядування затвердився такий принцип, як «позитивне» регулювання діяльності органів місцевої влади. В основі цього принципу лежить дотримання органами місцевого самоврядування та посадовими особами повноважень, прописаних у відповідному статуті [10].

Взагалі в минулому столітті тема децентралізації була найпоширенішою темою в світі. Так, в країнах Східної Європи початок поширення децентралізації припав на початок 90-х років. Протягом ХХ сторіччя можна було спостерігати реформи організаційного типу. Їх втілення відбувалося під впливом центральної влади. Дані реформи мали на меті зміну внутрішньої структури територіальних одиниць і включали такі елементи, як більш відкритий та публічний характер процесу прийняття рішень, а також участь громадськості у їх прийнятті. Багато в чому ці заходи сприяли активній участі органів місцевого самоврядування у політичних системах таких країн, як Італія, Велика Британія, а також перетворенню їх на провідників державної політики.

Деякі реформи включали в себе комплекс заходів, які були спрямовані на децентралізацію повноважень органів державної влади та їх передачу органам місцевого самоврядування. Так, наприклад, у Великій Британії було проведено реформу щодо надання соціальних послуг, щоб наблизити їх до людей. В Італії також була проведена подібна децентралізація деяких державних функцій [7].

У Швеції функціонує двоступінчата модель самоврядування, за якої фінансування муніципалітетів і округів може здійснюватися з місцевих податків, що зміцнює їх автономію. Шведська модель соціальної держави передбачає чіткий розподіл функцій між центральним урядом і двоступінчатим місцевим управлінням. Органи влади цієї держави незмінні з ХVIII століття, а апарат управління нечисленний. У центральних органах управління працюють менше 20% державних службовців.

Більшість соціальних послуг у Швеції реалізується муніципалітетами, тому 60% є муніципальними службовцями. Проведена у свій час територіальна реформа ще більше посилила владу муніципалітетів і стала основою подаль-

шої децентралізації в країні. Сьогодні у Швеції законодавче регулювання є досить «м'яким», оскільки уряд веде політику «невтручання» в справи місцевої влади, що є яскравим прикладом незалежності самоврядування на місцях.

Типовим представником децентралізованої системи є Німеччина зі своїми традиціями федералізму. Це стосується стосунків між федеральним рівнем і «землями» і відбувається завдяки сильній політичній та адміністративній позиції місцевої влади в стосунках із центральною владою. Повноваження і сфери відповідальності федерації і регіональних «земель» Німеччини чітко визначені конституцією, згідно з якою перша відповідає за формування політики і законодавство, а місцева влада підкоряється «землям» з виконанням більшої частини громадських функцій. В ході реформування «землі» ліквідували свої адміністрації з передачею їх повноважень місцевій владі. Паралельно з цим в даній країні існує тенденція до включення місцевої влади до державної адміністрації, тобто інтеграції місцевих адміністрацій в держапарат.

Становлення місцевої публічної влади у Франції також відбувалося шляхом децентралізації. Франція була досить централізованою державою до 1980 року, але проведені реформи створили умови для децентралізації влади та демократизації системи публічної адміністрації. Впродовж 1982–1986 років у Франції було прийнято більше 40 законів, які були спрямовані саме на децентралізацію. Успіх французької децентралізації був затвердженим завдяки домовленості політичних лідерів та схваленню реформи громадянами. Останній етап реформи в цій країні, який був здійснений шляхом внесення деяких змін до Конституції Французької Республіки 1958 року Конституційним законом від 28 березня 2003 року, ще не є завершеним і продовжується досі [5].

Зміни державного устрою в Польщі передбачали децентралізацію структур держави згідно з принципом субсидіарності. Польща пройшла довгий і досить хворобливий шлях децентралізації влади. Реформа самоврядування мала на меті зміну способу управління на локальному рівні, створення незалежної самоврядної «гмінної» адміністрації, яку було виокремлено та підпорядковано демократично обраній «раді гміни». Гміна є найменшою адміністративно-територіальною одиницею Польщі. У 1990 році було проведено першу реформу децентралізації, а саме проведені перші вибори в місцеве самоврядування нижчого рівня – гміни.

Досвід першого етапу польської реформи самоврядування підтверджує тезу, що без створення шансів для

розвитку місцевого самоврядування складно уявити собі побудову демократичних інституцій та ефективною протистоянням стереотипним проявам поведінки, характерним для тоталітарного періоду.

Після дев'ятирічної перерви були введені другий і третій рівні, а саме райони (пов'язати) і області (воєводства). У кожного з перелічених рівнів є свої функції, повноваження і фінанси. Для цього впродовж усіх дев'яти років ухвалювалися закони, в результаті яких центральна влада втратила монополію, єдина бюджетна система і державна власність були ліквідовані. Всього таких законів було прийнято 150. Основною мотивацією до проведення другого етапу реформи самоврядування стало підвищення ефективності держави у вирішенні локальних та регіональних проблем, а також зміна польських територіальних структур відповідно до вимог європейської інтеграції.

Сьогодні в кожному регіоні Польщі бюджет приймається окремо, держава не розпоряджається суспільною власністю регіону, усі повноваження гмін, районів і областей чітко розподілені на законодавчому рівні.

Слід зазначити, що кандидатів в Польщі обирає народ, наслідком чого є підвищення відповідальності виборної влади перед своїми виборцями. Окрім цього, місцевому самоврядуванню підконтрольні багато сфер громадського життя.

Доцільно відзначити той факт, що більша частина реформ децентралізації, які були реалізовані за останній час в європейських країнах, супроводжувались збільшенням ресурсної бази органів місцевого самоврядування. Успіх досягався за об'єднання муніципалітетів на добровільній основі, тому саме цей досвід реалізації територіальних реформ доцільно застосувати й в Україні.

Практика європейських держав дає змогу виокремити основні концептуальні підходи до реформування системи адміністративно-територіального устрою:

1) децентралізація державної влади й одночасне зростання обсягів повноважень територіальних громад з метою пришвидшення їх соціально-економічного розвитку, надання якісних послуг громадянам, зміцнення принципу демократизації в діяльності місцевого самоврядування;

2) об'єднання адміністративно-територіальних одиниць, що мають спільний адміністративний центр;

3) обов'язкове прийняття Закону «Про адміністративно-територіальний устрій» та інших нормативних актів, що регулюють статус окремих адміністративно-територіальних одиниць;

4) стратегічним напрямом країни є вступ до ЄС і здійснення поділу адміністративно-територіальних одиниць держави відповідно до вимог NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics) [3].

Для країн, які мали на собі вплив радянської системи управління, процес децентралізації залежить прямо пропорційно від сили цього впливу. В ідеології становлення сучасної соціально-економічної формації України напрям реформ щодо децентралізації управління є наскрізним. Ми підтримуємо думку М. Іжі, який вважає, що децентралізація позитивно впливає на економічне зростання як у федеративній, так і в унітарній державі [3]. Необхідним вбачається розмежування сфер державного управління

в регіонах та місцевого самоврядування щодо самостійності у прийнятті рішень та їх реалізації.

У прикладному вимірі децентралізація супроводжується адміністративно-територіальною реформою. Моделі такої раціоналізації можуть бути різними й відповідають особливостям розвитку національних державно-правових систем. Для того щоб процес децентралізації відбувся послідовніше та інтенсивніше, обов'язковим є не лише його комплексне конституційне й загалом політико-правове забезпечення, але й здійснення відповідного контролю з боку громадянського суспільства.

В Україні важливим напрямом децентралізації є впровадження утворення територіальних громад щодо реалізації тих чи інших функцій. Територіальна громада – добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ в одну адміністративно-територіальну одиницю. Так, нині в Україні застосовуються перші спроби об'єднання громад.

Сутність реформи місцевого самоврядування в Україні полягає в передачі широких повноважень на місця. В результаті децентралізації місцеві територіальні громади отримають повноваження для вирішення актуальних проблем і відповідне для цього фінансування. На рівні громади можливе більш прозоре та відкрите надання адміністративних послуг. Але паралельно з цим потрібно пам'ятати, що досвід укрупнення громад в різних європейських країнах був як позитивним, так і негативним одночасно.

Основним завданням органів місцевого самоврядування є створення умов, за яких громадяни, спираючись на власну працю, ініціативу і заповзятливість, відповідно до талантів і завзятості, змогли б забезпечити усі свої життєві потреби. Для цього потрібне стимулювання місцевого самоврядування в питаннях забезпечення високих стандартів якості життя і тих, які б сприяли загальному соціально-економічному розвитку держави через синергетику міжрегіональної співпраці.

Отже, корисними і необхідними в законодавстві щодо децентралізації влади в Україні є новації, які стосуються закріплення у конституції принципу децентралізації щодо організації влади і принципу субсидіарності; розмежування повноважень між різними гілками влади; можливість добровільного об'єднання територіальних громад; запровадження на регіональному рівні стратегічних програм, спрямованих на розвиток регіонів.

Висновки. Досвід реформ у зарубіжних країнах свідчить про те, 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.

Окрім підвищення рівня стабільності демократичного порядку, децентралізація сприяє і постійному змаганням, конкуренції всіх регіонів, що є ще одним чинником постійного вдосконалення і процвітання країни, не порушуючи при цьому її цілісності.

Список використаних джерел:

1. Безверхнюк Т. Роль принципів «Європейського регіоналізму» в організації вітчизняної системи регіонального управління / Т. Безверхнюк // Електронне наукове фахове видання Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України. – 2007. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/index.html>
2. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О. Бориславська, І. Заверуха, А. Школик та ін.] // Центр політико-правових реформ. – К. : Москаленко О.М., 2012. – 212 с.

3. Куйбіда В. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах / В. Куйбіда, В. Толкованов. – К. : ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар»», 2010. – 258 с.
4. Іжа М. Показник децентралізаційних процесів у країнах Європи / М. Іжа // Вісник СевНТУ. – 2010. – Вип. 112.
5. Колишко Р. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку / Р. Колишко // Вісник КНУ, міжн. відн. – 2003. – Вип. 27. – С. 198–204
6. Конституція Французької Республіки. – 1958 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo-izdat.com.ua/image/data/Files/127/1-13.pdf>
7. Нова державна регіональна політика / [В. Куйбіда, О. Іщенко, А. Ткачук та ін.]. – К. : Крамар, 2009. – 232 с.
8. Розвиток міжмуниципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід : [посібник] / за ред. В. Толкованова. – К. : Крамар, 2011. – 261 с.
9. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>
10. Черкасов А. Порівняльне місцеве управління: теорія і практика / А. Черкасов. – М. : Видавнична група ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998.

Аннотация. В статье проанализированы исследования процессов децентрализации власти в зарубежных странах. Рассмотрены различные подходы к реформированию в европейских странах и его результаты, что обусловлено необходимостью внедрения децентрализации в Украине. Определены позитивные и негативные моменты процесса децентрализации власти. Предоставлены главные смысловые подходы к проведению реформ в системе административно-территориального устройства. Отмечены возможности территориальных общин в дальнейшем развитии регионов.

Ключевые слова: децентрализация, реформа, местное самоуправление, публичная власть, стратегия.

Summary. The article deals with the research of processes of power decentralization in foreign countries. Different approaches to reformation in Europe and its results are considered, due to the necessity of introduction of decentralization in Ukraine. Advantages and disadvantages of the process of power decentralization are identified. The main semantic approaches to reforming in the system of administrative-territorial structure are presented. The capabilities of territorial communities in further development of regions are pointed out.

Key words: decentralization, reform, local self-governing, public power, strategy.