

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНІ

FOREIGN EXPERIENCE OF DECENTRALIZATION OF THE POWER AND POSSIBILITIES OF ITS IMPLEMENTATION IN UKRAINE

У статті досліджено зарубіжний досвід децентралізації влади та можливості його імплементації в Україні. Доведено, що Україна потребує проведення реформування адміністративно-територіального устрою, а також розроблення законопроектів, які змогли б делегувати повноваження центральній виконавчій владі органам місцевої влади та органам місцевого самоврядування. Коли держава, муніципальна громада, інститути громадянського суспільства, громади та громадяни готові до реформ у системі місцевого та регіонального врядування, це сприяє розробленню Національної стратегії підтримки (НСП) реформ.

Ключові слова: адміністративна реформа, громадський аудит, децентралізація, публічна влада, реформи.

нительной власти органам местной власти и органам местного самоуправления. Когда государство, муниципальная община, институты гражданского общества, общины и граждане готовы к реформам в системе местного и регионального управления, это способствует разработке Национальной стратегии поддержки (НСП) реформ.
Ключевые слова: административная реформа, общественный аудит, децентрализация, публичная власть, реформы.

The article examines the foreign experience of decentralization of power and the possibilities of its implementation in Ukraine. It is proved that Ukraine needs to reform the administrative-territorial system, as well as draft bills that would be able to delegate the powers of the central executive authority to local authorities and local self-government bodies. When the state, the municipal community, civil society institutions, communities and citizens are ready to reform in the system of local and regional governance, this contributes to the development of the National Support Strategy (NSS) reforms.

Key words: administrative reform, public audit, decentralization, public authorities, reforms.

УДК 352:340.134

Дорош У.М.

аспірант кафедри економіки
Львівський регіональний інститут
державного управління
Національної академії державного
управління при Президентіві України

В статье исследован зарубежный опыт децентрализации власти и возможности его имплементации в Украине. Доказано, что Украина нуждается в проведении реформирования административно-территориального устройства, а также разработке законопроектов, которые смогли бы делегировать полномочия центральной испол-

Постановка проблеми у загальному вигляді. Упродовж довготривалого періоду була потреба у проведенні децентралізації вітчизняного управління, зокрема в політично-економічних аспектах. Донедавна розгляд цієї проблематики відбувався з погляду актуалізації соціально-економічних розбіжностей між областями, проте починаючи із 2014 р. потреба в децентралізації є економічно обґрунтованою. Вирішення цієї проблематики дасть змогу розв'язати політичні суперечності та посилити міру відповідальності громад місцевого та регіонального значення за рівень розвитку їхніх територій, а також збільшити рівень ефективності використання місцевих ресурсів, що, своєю чергою, дасть змогу посилити інтеграційні процеси України до світової спільноти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання децентралізації досліджували такі науковці, як В. Борденюк, І. Бусигіна, І. Бутко, Р. Вон, Р. Колишко, М. Лахижа, О. Скороход, С. Татусяк та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проте станом на сьогодні набуває актуальності дослідження зарубіжного досвіду децентралізації влади та можливостей його імплементації в Україні, чому і присвячена наукова стаття.

Мета статті полягає у дослідженні зарубіжного досвіду децентралізації влади та можливостей його імплементації в Україні.

Виклад основного матеріалу. У багатьох країнах Європейського Союзу секторальне (галузеве) законодавство передбачає створення постійно чинних консультативних органів за участю відповідних інститутів громадянського суспільства (захист прав споживачів і докільця, охорона здоров'я тощо), що відіграють ключову роль у процесах прийняття рішень органами державного управління у відповідних секторах (галузях). У деяких сферах такі органи (що об'єднують представників урядових структур та інститутів громадянського суспільства) мають законодавчо визначені повноваження брати участь в управлінні й проводити моніторинг реалізації політики в певній сфері (наприклад, в управлінні соціальною або пенсійною політикою) [9].

Досвід зарубіжних держав свідчить про існування кількох підходів до організації самоврядування – залежно від його співвідношення з державною владою та обсягу покладених на нього повноважень. Найбільш визначальними із них є моделі місцевої автономії та децентралізації [1, с. 25].

Місцева автономія передбачає значний ступінь самостійності (автономності) само-

врядних територіальних громад щодо адміністрування наданих їм сфер за мінімального втручання з боку органів державної влади. Прикладом такого підходу до розуміння сутності та організації самоврядування є, зокрема, Іспанія. Конституція Королівства Іспанія від 1978 р. містить окремий розділ, присвячений вказаним питанням. Розд. 8 «Про територіальний устрій держави» містить 3 глави: перша – «Загальні принципи», друга – «Про місцеву адміністрацію», третя – «Про автономні території». Базовою засадою організації місцевого самоврядування в Іспанії є закріплений ст. 137 Конституції принцип автономії, згідно з яким усі територіальні одиниці, що становлять систему державно-територіального устрою країни, – муніципалітети (громади), провінції та автономні території (Comunidad autónoma) – володіють автономією під час вирішення своїх справ [2, с. 108].

Загалом, в Іспанії є 17 автономних територій (5 областей та 12 регіонів), що містять 50 провінцій і більше 8 тисяч муніципалітетів, а також 2 міста (Мелілья і Сеута), розташовані на території Африки. Модель іспанської автономії передбачає, що статус самоврядних одиниць мають не тільки «історичні національності» (Nacionalidades históricas) як історично сформовані регіони компактного проживання етнічних груп (Країна Басків, Каталонія, Галіція), але й кожен із муніципалітетів і провінцій. Розмежування компетенції між державною владою та автономними територіями проводиться Конституцією на основі чіткої фіксації виключної компетенції держави (ст. 149) та автономних територій (ст. 148). Виключна компетенція держави передбачає перелік предметів відання та повноважень, які можуть здійснюватися лише органами державної влади та не можуть бути передані для вирішення органам місцевого самоврядування. Водночас питання, спеціально не віднесені Конституцією до виключної компетенції держави, можуть бути передані до компетенції автономних територій на підставі їхніх статутів (ч. 3 ст. 149). Можливість розширення компетенції автономних територій шляхом внесення змін до їхніх статутів передбачено також ч. 2 ст. 148. Конституційне закріплення виключної компетенції автономних територій є також гарантією їхньої самостійності у вирішенні всіх справ у межах, визначених Конституцією предметів відання [2, с. 109].

У Конституції Іспанії чітко визначено питання, щодо яких тільки держава може приймати законодавчі та управлінські рішення (ст. 149), а також ті, щодо яких автономні території можуть приймати як рішення локального

рівня, так і законодавчі норми за умов додержання принципів, основ і директив, установлених конституційним законом (ч. 1 ст. 150). Передбачено можливість делегування державою окремих повноважень автономним територіям шляхом прийняття органічного закону (ч. 2 ст. 150) [5, с. 200].

Поряд із широкою автономією територіальних одиниць в Іспанії є контроль за діяльністю органів автономних територій, форми та межі якого чітко і вичерпно визначені Конституцією. Наприклад, згідно зі ст. 153, контроль за діяльністю органів автономних територій здійснюється: а) Конституційним судом щодо конституційності їх нормативних актів, що мають силу закону; б) Урядом після отримання висновку Державної ради щодо здійснення делегованих повноважень; в) органами адміністративної юстиції стосовно автономного управління та його регламентарних норм; г) Рахунковою палатою щодо економіки та бюджету [8].

Ворганізації місцевої публічної влади Франція пішла шляхом децентралізації. До 1980 р. це була досить централізована держава, проте проведені реформи створили умови для децентралізації влади та демократизації системи публічної адміністрації. Передумовою проведення реформи, спрямованої на децентралізацію, був активний у 1970-х рр. рух місцевого розвитку, який продовжено і посилено під час динамічної децентралізації 1982 р. Упродовж 1982–1986-х рр. у Франції було прийнято більше 40 законів, спрямованих на децентралізацію [4, с. 48].

Однією з головних цілей реформи була модернізація адміністративної системи через підвищення її здатності відповідати на щоденні потреби населення і сприяти реалізації місцевих проектів економічного розвитку. Законом від 1982 р. «Про права і свободи комун, департаментів і регіонів» було передбачено компетенцію децентралізованих рівнів урядування у сфері економіки. Найбільш істотні зміни відбулися саме в цій сфері, де децентралізація дала імпульс економічним ініціативам. Тож, без сумніву, рушійною силою реформи стали саме економічні інтереси, відносини, що поступово розвивалися на місцях. Отож еволюція змін в адміністративній системі розпочалася ще до 1981 р., коли виникли та набули поширення відповідні суспільні очікування, а закони про децентралізацію тільки легітимізували цей процес. Проте варто зауважити, що успіх французької децентралізації став можливим завдяки консенсусу політичних лідерів і схвалення реформи громадянами. Децентралізація призвела до розподілу повноважень між централь-

ною державною владою і місцевими органами влади, передбачила можливість перерозподілу функцій між різними адміністративними рівнями. Децентралізовані рівні управління здобули більшу автономію та стали відповідальнішими за свої дії, а надання публічних послуг населенню стало ще ефективнішим [3, с. 78].

Останній етап реформи, яка ще не вважається завершеною і продовжується й досі, був здійснений шляхом внесення змін до Конституції Французької Республіки 1958 р. конституційним Законом від 28 березня 2003 р. Відповідно до нього, головним суб'єктом місцевої публічної влади визнано «територіальні колективи» – комуни (громади, фр. *communes*), департаменти, регіони, колективи з особливим статусом і заморські колективи. Територіальні колективи (фр. *collectivités territoriales*) мають право приймати рішення у межах компетенції, що може бути надана їм на відповідному рівні. За дотримання передбачених законом умов територіальні колективи вільно управляються виборними радами і володіють регламентарною владою під час здійснення своєї компетенції (ч.ч. 2, 3 ст. 72 Конституції Французької Республіки від 1958 р.). Чинне законодавство Франції повною мірою регулює всі питання організації та діяльності органів місцевого самоврядування, що функціонують на всіх рівнях територіального устрою. Ці закони об'єднані в Адміністративний кодекс, що фактично є «конституцією» місцевого самоврядування [6].

Незважаючи на те, що різним моделям притаманні певні протиріччя, які стосуються здійснення місцевого самоврядування у всій Європі, міжнародні організації з питань місцевого самоврядування зацікавлені в тому, щоб об'єднувати зусилля у виробленні загальних підходів до здійснення регіональної та місцевої влади. Це дасть можливість встановлення загальноєвропейських стандартів у діяльності місцевого самоврядування.

Чинна система публічної адміністрації Польщі ґрунтується на її територіальному устрої, який передбачає три основні види територіальних одиниць: гміни, повіти та воєводства. Базовою ланкою територіального устрою Польщі є гміна. Органами місцевого самоврядування гміни є рада гміни, що виконує правотворчу, представницьку та контрольну функції, а також виконавчі органи. Рада є представницьким органом, що функціонує на засадах колегіальності, періодичної змінності (переобрання) та сесійної форми роботи. Термін повноважень ради становить 4 роки і обчислюється від дати виборів. Чисельність ради залежить від кількості населення гміни та коливається від 15 до 45 членів ради [7].

Виконавча рада є колегіальним органом виконавчої влади в гміні. До її складу входить голова (війт, бурмістр, президент міста) та інші члени. Рада гміни формує виконавчу раду у складі 3–7 осіб. Війт (бурмістр, президент міста) обирається радою гміни більшістю голосів. Інші члени виконавчої ради обираються радою гміни за поданням війта (бурмістра, президента міста) більшістю голосів.

Проміжним рівнем територіального устрою в Польщі є повіт. Органом місцевого самоврядування виступає Рада повіту як представницький орган управління повіту. Її очолює староста, який представляє інтереси представника виконавчої влади. На рівні міст-повітів цю функцію виконує рада і президент міста.

Третім рівнем територіального устрою Польщі є воєводство, що є найбільшою територіальною одиницею та основою для регіонального самоврядування. До складу воєводств входить різна кількість повітів – від 11 до 38 і гмін – від 71 до 325. Середня чисельність населення воєводства – 2417 тисяч чоловік (найменше воєводство – 1092 тисячі, найбільше – 5 мільйонів населення). Правовий статус воєводства регулюється Законом від 5 червня 1998 р. про воєводське самоврядування. Самоврядними органами цього територіального рівня є сеймик воєводства (представницький та контролюючий орган), а також управління воєводства (виконавчий орган) [7].

Позитивними моментами у моделі місцевого самоврядування у Франції є виконання місцевими органами влади загальних (універсальних) функцій, поєднання прямого державного управління на місцях та місцевого самоврядування, наявність однопалатних низових і проміжних представницьких органів, «колегіальних» місцевих виконавчих органів, сформованих міським головою, який як голова виконавчого комітету поєднує колегіальні функції з деякими обов'язками державної адміністрації. Саме так Франція за декілька років перетворилася з держави з високим рівнем централізації влади на країну з розвиненою системою місцевого самоврядування та мінімальним втручанням держави в справи адміністративно-територіальних одиниць [10, с. 99].

Нині міжнародна спільнота визнає, що найбільш ефективна реформа місцевого самоврядування та організації територіальної влади – саме в Польщі. Ось вражаючий приклад: це єдина європейська країна, яка під час світової економічної кризи 2008/09 р. мала приріст ВВП (1,7 %). І, як кажуть польські експерти, це відбулось тільки завдяки збалансованій моделі влади «центр – регіон – територіальна громада». Сільський, селищний, міський

голова підконтрольні тільки місцевим жителям. Саме територіальну громаду вони зробили базисом і законодавчо передали їй повноваження та левову частку ресурсів. Кожний тамтешній житель розуміє, що тільки від його активної позиції залежить перспектива розвитку територіальної громади. Перш за все, під час виборів депутатів місцевих рад. Якщо оберуть ефективних людей, значить, можна розраховувати на успіх. Тому там люди на виборах не купуються і на першому місці – конкуренція ідей, а потім усе інше [11].

Висновки. Отже, на основі вище зазначеного можна дійти висновку, що Україна потребує проведення реформування адміністративно-територіального устрою, а також розроблення законопроектів, які змогли б делегувати повноваження центральній виконавчій владі органам місцевої влади та органам місцевого самоврядування. Коли держава, муніципальна громада, інститути громадянського суспільства, громади та громадяни готові до реформ у системі місцевого та регіонального врядування, то це сприяє розробленню Національної стратегії підтримки (НСП) реформ. Ця стратегія має поєднувати стратегічні завдання та пріоритети імплементації. Досвід Європейського Союзу дає змогу виділити три важливі етапи розвитку Національної стратегії підтримки: перший етап вимагає характеристики та розуміння національної НСП; другий етап передбачає проведення аналізу поточної ситуації в країні; третій етап пов'язаний з уточненням міжнародної стратегії-відповіді (наприклад, Європейська комісія).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Борденюк В.І. Децентралізація державної влади і місцевого самоврядування: поняття, суть та форми (види). *Право України*. 2005. № 1. С. 21–25.
2. Бусыгина И.М. Как менялась местная власть в Европе. *Муниципальная власть*. 2003. № 3. С. 106–109.
3. Бутко І.П. Децентралізація по-французьки. *Людина і влада*. 1999. № 45. С. 78–83.
4. Вон Р. Франція: досвід децентралізації. *Місьцеве та регіональне самоврядування в Україні*. 1995. № 3–4 (12–13). С. 48–50.
5. Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку. *Вісник КНУ. Серія: «Міжнародні відносини»*. 2003. Вип. 27. С. 198–204.
6. Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 г. Конституции государств Европейского Союза. М.: Издательская группа «ИНФРА-М-Норма», 1997. С. 655–682.
7. Конституція Польщі. URL: <https://www.polska.ru/polska/polityka/uc/konstytucja.html>.
8. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти. Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009. 289 с.
9. Маркварт Э. Местное самоуправление и местная власть в Германии. URL: <https://chinovnik.uara.rulmodernlarticle.php?id=525>.
10. Скороход О.П. Досвід місцевого самоврядування Франції та Польщі: здобутки та застереження для України. *Стратегічні пріоритети*. 2008. № 4 (9). 163 с.
11. Татусяк С.П. Реформа місцевого самоврядування – це спосіб створити збалансовану модель влади. URL: http://www.ukrinform.ua/ukr/news/sergiy_tatusyak_reforma_mistsevogo_samovryaduvannya_tse_sposib_stvoriti_zbalansovanu_model_vladi_1919539.