

Вадим Пянковський,
здобувач МАУП

ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД ПРОВЕДЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ПРОПОЗИЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

Проаналізовано іноземний досвід процесу децентралізації державного управління, перерозподілу повноважень між гілками влади, зміни у відносинах між громадянами і владою. Зазначено, що питання децентралізації виходять на перший план в умовах кризового періоду розвитку української державності, оскільки саме цей процес є однією з базових умов незалежної й ефективної діяльності органів місцевої влади.

Ключові слова: децентралізація, адміністративна реформа, державне управління, місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування.

Пянковский В.

Иностранный опыт проведения децентрализации и предложения для Украины

Проанализирован иностранный опыт процесса децентрализации государственного управления, перераспределения полномочий между ветвями власти, изменения в отношениях между гражданами и властью. Обозначено, что вопросы децентрализации выходят на первый план в условиях кризисного периода развития украинской государственности, поскольку именно этот процесс является одной из базовых условий независимой и эффективной деятельности органов местной власти.

Ключевые слова: децентрализация, административная реформа, государственное управление, местное самоуправление, органы местного самоуправления.

Pyankovskyi V.

Foreign experience of decentralization and proposals for Ukraine

The article is devoted to the analysis of foreign experience in the process of decentralization of public administration, redistribution of powers between the branches of power, changes in relations between citizens and the authorities. The issues of decentralization come to the fore in the conditions of the crisis period of Ukrainian statehood development, as this process is one of the basic conditions for independent and effective activity of local authorities.

Keywords: decentralization, administrative reform, state administration, local self-government, local self-government bodies.

Актуальність теми. Демократичні зміни, що відбуваються в Україні, тісно пов'язані з необхідністю реформування системи органів публічної влади та розвитку інститутів громадянського суспільства. Досвід розвитку зарубіжних країн свідчить про те, що оптимізація територіальної організації влади, зміцнення місцевого самоврядування, формування самодостатніх територіальних громад неможливе без проведення децентралізації влади, яка є основою забезпечення високого рівня життя населення, надання якісних послуг на локальному рівні. Побудова моделі децентралізації в Україні, може мати свої національні особливості та засновані на національних підходах положення, однак використання прикладів іноземних результативних практик є вагомим фактором пошуку української моделі розвитку, тому в сучасних умовах набувають актуальності питання використання міжнародного досвіду щодо якісної та ефективної децентралізації.

Питання правового забезпечення реформ публічної адміністрації та управління на місцевому рівні досліджувались такими вченими, як А. Ткачук, К. Линьов, В. Ковальова, Л. Белей та ін.

Мета статті полягає в аналізі іноземного досвіду проведення децентралізації та формування власних теоретичних узагальнень в даній сфері.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні неможливо визначити універсальну модель проведення децентралізації.

Серед найбільш застосовуваних моделей місцевого самоврядування виділяють англосаксонську, континентальну (романську) моделі та змішану.

Англосаксонська модель склалася в країнах з традиційно високим рівнем громадянських свобод, відносною слабкістю бюрократичного апарату і характеризується максимальним рівнем самостійності місцевого самоврядування (Великобританія, США, Канада, Австралія, Нова Зеландія, Індія) [1].

Романська модель місцевого самоврядування, що склалася в країнах з історично більш сильною роллю державного апарату (незалежно від того, централізований він чи автономізований по областях), відрізняється поєднанням державного управління та самоврядування на місцях: Організація муніципальної

системи за «романським» зразком характерна для Франції, Італії, Іспанії, Бельгії, країн Латинської Америки, Близького Сходу, франкомовної Африки [2].

Змішана модель характеризується тим, що у деяких ланках місцевого самоврядування виборний орган може бути і ланкою муніципального управління, і представником державної адміністрації [3].

Характеристику моделей конкретної державної політики у сфері децентралізації розпочнемо з Франції.

В організації 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 рр. у Франції було прийнято більше 40-ка законів, спрямованих на децентралізацію. Однією з головних цілей реформи була модернізація адміністративної системи через підвищення її здатності відповідати на щоденні потреби населення і сприяти реалізації місцевих проєктів економічного розвитку [4, с. 17].

Уряд Франції намагався розпочати примусову територіальну реформу, спрямовану на злиття комун (муніципалітетів), створених ще сотні років тому. Ідея примусового злиття, що була відкинута населенням, трансформувалася у співробітництво територіальних громад. Для подолання проблеми фінансового забезпечення і здійснення функцій органів самоврядування застосовується два підходи: 1) співробітництво комун для вирішення певних спільних проблем; 2) злиття кількох дрібних комун в одну більш потужну і фінансово спроможну для вирішення питань функціонування всіх служб місцевого самоврядування [4, с. 397]. Важливо звернути увагу на те, що Франція після впровадження реформи стала «єдиною країною Західної Європи, що має 4 рівня адміністрації, якщо рахувати центральний рівень (центр, регіон, департамент, комуна)» [5].

Однак на сьогодні процес реформування адміністративно-територіальної структури Франції не завершився, оскільки все частіше обґрунтовується ідея спростити її шляхом ліквідації рівня департаментів через наявну значну кількість недоліків, а саме: неефективний розподіл компетенцій, значні витрати на утримання, перевантажена процедура прийняття рішень, неефективність втручання держави у місцеві справи.

Досвід Франції показує, що у разі знаходження спільних точок для об'єднання можливо налагодити процедуру добровільного об'єднання, що мінімілізує втручання держави у цей процес. Однак приклад цієї держави висвітлює проблему неефективності дії окремих ланок регіонального самоврядування та необхідності постійних змін для покращення діяльності місцевої влади.

У Фінляндії також було здійснено спробу значно зменшити чисельність муніципалітетів рішенням «згори». Зрештою у результаті політичних дебатів переміг принцип добровільності. Разом з тим держава заохочує об'єднання муніципалітетів шляхом надання додаткових субсидій. При цьому розмір дотації був диференційований – він збільшувався у таких випадках: 1) об'єднання комун з чисельністю населення більше 20 тис.; 2) збільшення числа комун, що об'єднувалися; 3) здійснення об'єднання у перші роки реалізації реформи. Тобто адміністративно-територіальна реформа у Фінляндії відбувається не адміністративно-командним шляхом, а завдяки економічному стимулюванню добровільних рішень суб'єктів місцевого самоврядування щодо доцільності такого об'єднання [6, с. 48].

Варто відзначати, що у Фінляндії загальний обсяг муніципальних бюджетів приблизно дорівнює державному бюджету. Муніципальна рада приймає місцевий бюджет, а також встановлює місцеві податки і збори. Такі рішення не потребують додаткового погодження держави. У середньому 47% доходів місцевого бюджету – надходження від місцевих податків, 27% – додаткові доходи, 19% – державні субсидії, 4% – позики, 2% – інвестиційні доходи і 1% – інші доходи. Головне джерело місцевих доходів – податок на заробітну плату, який становить від 15 до 21% зарплатні мешканців муніципалітету [7, с. 158].

Позитивним моментом є те, що у Фінляндії існує 262 спільні муніципальні ради, які співпрацюють з питань електро- і водопостачання, професійної освіти, захисту дітей. Ради з надання допомоги інвалідам охопили всю країну. Ради з інших питань можуть об'єднувати лише декілька муніципалітетів, що знаходяться поряд. У юридичному сенсі муніципальні ради є самостійними фінансовими й адміністративними органами. Вони не мають права встановлювати власні податки і формують свій бюджет з державних грантів і муніципальних внесків, розмір яких визначаються муніципалітетами-учасниками [6].

Приклад Фінляндії показує, що економічний стимул може бути вирішальним фактором при добровільному об'єднанні, але лиш за умови ефективного його застосування.

На нашу думку, потрібно ознайомитися ще з однією країною Скандинавії, а саме Швецією.

Модель місцевого самоврядування у Швеції базується на принципах децентралізації та субсидіарності, законодавчо визначаються лише повноваження органів державної влади, а решту питань відносять до компетенції органів місцевого самоврядування [8].

Доволі дискусійним у процесі реформування системи державного управління та децентралізації, особливо сьогодні в Україні, є питання представництва державної влади в місцевих органах. Швеція вирішила його шляхом створення національних відомств (агенцій, управлінь, асоціацій тощо), муніципальних утворень, що працюють на правах громадських об'єднань. З одного боку, вони співпрацюють з урядом, розробляючи спільні рекомендації з того чи іншого питання, що вирішується на місцевому рівні. З другого боку, вони безпосередньо не впливають на рішення. Проте, як правило, такі рекомендації, розроблені експертами та урядовцями, є конструктивними та здебільшого мають підтримку на місцевому рівні [9].

Досить цікавим є процес контролю діяльності органів місцевого самоврядування Швеції.

Внутрішній взаємоконтроль здійснюється виборними ревізорами, які мають право укладати договори про аудит з незалежними аудиторськими конторами. За результатами такого аудиту ревізори готують для муніципальних зборів відповідні висновки і рекомендації щодо визнання роботи адміністрації задовільною чи незадовільною. Муніципальні збори за результатами такого звіту можуть прийняти рішення про звільнення посадових осіб з роботи. Такий контроль є найбільш важливим, оскільки держава практично не здійснює власного фінансового контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, за винятком випадків, коли йдеться про використання цільових державних фінансових дотацій цим органом [10, с. 192]. Судовий контроль за діяльністю місцевого самоврядування є важливим елементом демократичного механізму захисту інтересів членів общин від можливих незаконних дій обраних органів. Будь-який член общини, фізична чи юридична особа має право оскаржити рішення місцевих органів [11, с. 184]. Із часом роль судових органів тут значно зросла, адже у зв'язку з тим, що закони дедалі менше регламентують діяльність місцевих органів, то саме суд визначає межі повноважень таких органів у кожному конкретному випадку [12, с. 69]. Суд розглядає рішення органу лише на предмет законності, а не на предмет доцільності. Суд скасовує незаконне рішення, але не має права замінити його іншим рішенням, оскільки це б суперечило принципам самоврядування.

На нашу думку, досвід Швеції показує позитивний приклад побудови співпраці між органами місцевого самоврядування та держави, що підтверджується не впливом на прийняття рішень, а представництвом на місцях і виконанні виключно завдань і функцій прямо покладених на них законом. Також важливим аспектом для врахування Україною є приклад внутрішнього взаємоконтролю місцевого самоврядування та судового контролю за його діяльністю.

Заслуговує на увагу також латвійський досвід. Реформування країни розпочалося відразу після відновлення незалежності. Вже у 1993 р. було прийнято концепцію децентралізації, яка включала в себе три важливі складові, а саме: юридичну, адміністративно-територіальну та фінансову реформи. Однак дані процеси не були запущені одночасно і не принесли відразу бажаного результату.

На початку реформування латвійські експерти з державного управління вважали, що країна має пройти через істотні зміни у законодавстві про державну службу, реструктуризацію інституцій державного управління, удосконалення політичного управління, запровадження процедур участі громадськості у прийнятті урядових рішень [13]. В останню чергу керівництво держави прийнялося реалізовувати адміністративно-територіальну реформу, без якої інші не мали жодного сенсу.

Спочатку політики Латвії відверто боялись проводити комплексну та всеохоплюючу реформу територіального устрою. Саме тому було запущено механізм «добровільного об'єднання волостей». Проте за 6 років періоду добровільного об'єднання створилось десь до 20 об'єднаних самоуправлінь [14, с. 10]. Це було зумовлено відсутністю жорстких критеріїв для об'єднання та небажанням керівників місцевого самоврядування йти на компроміс заради майбутнього ефективного розвитку.

Іншою перешкодою на шляху впровадження реформи стало негативне ставлення населення. Значний відсоток негативних і нейтральних відповідей експерти були схильні пояснювати браком інформації та пояснень з боку державних органів про суть реформи та її наслідки. Іншою вагомою перешкодою була невизначеність у перебігу процесу. Місцева влада, визнаючи відсутність сильної політичної волі щодо проведення реформи, вважала за краще затягувати реформування [15, с. 679].

У 2009 році з-понад 500 самоуправлінь утворилось 110 самоуправлінь (тепер це краї). Після об'єднання держава давала додаткову дотацію в розмірі 5% до загального бюджету об'єднаних волостей. На кожне об'єднання, яке створюється по проекту, отримувало 285 000 євро разової дотації, яка використовувалась, як правило, на крайову інфраструктуру. Попри це, 35 самоуправлінь до 2009 р., не об'єднавшись, були об'єднані без дотації примусово. Частина волостей, які не хотіли об'єднуватись, подали позов до Конституційного

суду, стверджуючи, що об'єднання за рішенням Уряду незаконне. Однак парламент Латвії вніс зміни до законодавства щодо надання права Уряду самому вирішувати питання меж самоуправління. Потім було прийнято рішення, що парламент має затвердити законом усі самоуправління, які утворюються внаслідок реформи. Протягом одного дня парламент затвердив законом всі самоуправління [14, с. 20].

Отже, латвійський досвід показує, що добровільне об'єднання не завжди призводить до очікуваного результату, що зумовлює застосування примусу, однак не можна говорити, що лише він може ефективно вплинути на об'єднання територій. На нашу думку, приклад Латвії вказує на те, що без ефективного стимулювання громад до об'єднання та заохочення їх до цього неможливо використати іншу модель об'єднання, крім як рішенням згори.

Дослідження іноземного досвіду проведення децентралізації дозволило визначити такі висновкові позиції.

1. Нами опрацьовано досвід Франції, Італії, Латвії, Фінляндії, Іспанії, Словаччини, Польщі, Швеції, Японії.

2. Аналіз проведення децентралізації Франції показує, що у разі знаходження спільних точок для об'єднання, можливо налагодити процедуру добровільного об'єднання, що мінімізує втручання держави у цей процес. Однак, у той же час, приклад цієї держави висвітлює проблему неефективності дії окремих ланок регіонального самоврядування та необхідності постійних змін для покращення діяльності місцевої влади.

3. Приклад Фінляндії показує, що економічний стимул може бути вирішальним фактором при добровільному об'єднанні, але лиш за умови ефективного його застосування.

4. На нашу думку, досвід Швеції показує позитивний приклад побудови співпраці між органами місцевого самоврядування та держави, що підтверджується не впливом на прийняття рішень, а представництвом на місцях і виконанні виключно завдань і функцій прямо покладених на них законом. Також важливим аспектом для врахування Україною є приклад внутрішнього взаємоконтролю місцевого самоврядування та судового контролю за його діяльністю.

5. Латвійський досвід показує, що добровільне об'єднання не завжди призводить до очікуваного результату, що зумовлює застосування примусу, однак не можна говорити, що лише він може ефективно вплинути на об'єднання територій. На нашу думку, приклад Латвії вказує на те, що без ефективного стимулювання громад до об'єднання та заохочення їх до цього неможливо використати іншу модель об'єднання, крім як рішенням згори.

Список використаних джерел

1. Овчар О. М. *Моделі децентралізації влади в Європі: досвід для України [Електронний ресурс]* / О. М. Овчар, Т. Ю. Сьомова – Режим доступу : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=apdyo_2013_2_47.
2. Пігуль Н. Г. *Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ [Електронний ресурс]* / Н. Г. Пігуль, О. В. Люта – Режим доступу : <http://global-national.in.ua/archive/9-2016/140.pdf>.
3. *Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України* / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко, [та ін.] ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.
4. *Сравнительная политика. Основные политические системы современного мира* / под. общ. ред. В. С. Бакирова, Н. И. Сазонова. – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2005. – 592 с.
5. *Mabileau Albert. Le système local en France.* – Paris : Montchrestien, 1994. – 153 p.
6. *Лауринмяки Ю. Местное и региональное управление в Финляндии* / Ю. Лауринмяки, Т. Линкола, К. Прятта // *Союз местных органов самоуправления.* – М. : Знание, 1996. – 304 с.
7. *Фінансові системи країн Західної Європи : навч. посіб.* / М. І. Карлін. – К. : Академія, 2009. – 320 с.
8. *Малиновський В. Регіональне самоврядування в Україні: підходи до запровадження* / В. Малиновський // *Вісн. НАДУ.* – 2010. – № 4. – С. 157–165.
9. *Сухенко В. В. Досвід децентралізації влади в Швеції: уроки для України [Електронний ресурс]* / В. В. Сухенко // *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України – Режим доступу : <http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/61/files/5bbda5b0-d61b-4390-919f-605cc7d0cb6d.pdf>*.
10. *Лазор О. Д. Основи державного управління та місцевого самоврядування: навч. посіб.* / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, І. Г. Лазар. – К. : Дакор, 2007. – 312 с.
11. *Реформи для людини : зб. матер. про шляхи реалізації адмін.-терит. реформи в Україні* / за ред. А. Москалюк. – К. : Поліграф. центр «Геопрінт», 2005. – 316 с.

12. Пухтинський М. Система місцевого самоврядування в Україні / М. Пухтинський // Вісник УАДУ. – 1996. – № 1. – С. 68–89.
13. Як провели реформу адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у Латвії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/?p=4802>.
14. Латвія: довга дорога реформи. Робочі записки / Анатолій Ткачук. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2015. – 56 с.
15. Матвієнко А. Реформа адміністративно-територіального устрою в Латвії / А. Матвієнко // Держава і право. – 2011. № 54. – С. 674–680.

References

1. Ovchar O. M. *Modeli detsentralizatsiyi vlady v Yevropi: dosvid dlya Ukrayiny [Models of decentralization of power in Europe: experience for Ukraine]* / O. M. Ovchar, T. YU. S'omova URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=apdyo_2013_2_47 [in Ukrainian].
2. Pihul' N. H. *Zarubizhnyy dosvid provedennya detsentralizatsiynikh reform [The foreign experience of decentralization reforms]* / N. H. Pihul', O. V. Lyuta URL: <http://global-national.in.ua/archive/9-2016/140.pdf>. [in Ukrainian].
3. *Detsentralizatsiya publichnoyi vlady: dosvid yevropeys'kykh krayin ta perspektyvy Ukrayiny [Decentralization of public authority: experience of European countries and prospects of Ukraine]* / [Boryslavs'ka O., Zaverukha I., Zakharchenko E., ta in.]; Shveysars'ko-ukrayins'kyy proekt «Pidtrymka detsentralizatsiyi v Ukrayini – DESPRO. – K. : TOV «Sofiya». – 2012. – 128 s. [in Ukrainian].
4. *Sravnitel'naya politika. Osnovnyye politicheskiye sistemy sovremennogo mira [Comparative politics. The main political systems of the modern world]* / pod. obshch. red. V. S. Bakirova, N. I. Sazonova. – KH. : KHNU imeni V.N. Karazina, 2005. – 592 s. [in Russian].
5. Mabileau Albert. *Le système local en France.* – Paris: Montchrestien, 1994. – 153 p. [in French].
6. Laurinmyaki YU. *Mestnoye i regional'noye upravleniye v Finlyandii [Local and regional government in Finland]* / YU. Laurinmyaki, T. Linkola, K. Pryatta // Soyuz mestnykh organov samoupravleniya. – M. : Znaniye, 1996. – 304 s. [in Russian].
7. *Finansovi systemy krayin Zakhidnoyi Yevropy [Financial Systems in Western Europe] : navch. posibnyk / M. I. Karlin. - K. : Akademiya, 2009. - 320 s. [in Ukrainian].*
8. *Malynovs'ky V. Rehional'ne samovryaduvannya v Ukrayini: pidkhody do zaprovadzhennya [Regional Self-Government in Ukraine: Approaches to Implementation]* / V. Malynovs'ky // Visn. NADU. – 2010. – № 4. – S. 157–165 [in Ukrainian].
9. *Sukhenko V. V. Dosvid detsentralizatsiyi vlady v Shvetsiyi: uroky dlya Ukrayiny [The Experience of Decentralization of Power in Sweden]* / V. V. Sukhenko // Visnyk Natsional'noyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrayiny. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/61/files/5bbda5b0-d61b-4390-919f-605cc7d0cb6d.pdf> [in Ukrainian].
10. *Lazor O. D. Osnovy derzhavnoho upravlinnya ta mistsevoho samovryaduvannya [Fundamentals of Public Administration and Local Self-Government]: navchal'nyy posibnyk / O. D. Lazor, O. YA. Lazor, I. H. Lazar. – K.: Dakor, 2007. – 312 s. [in Ukrainian].*
11. *Reformy dlya lyudyny: zb. materialiv pro shlyakhy realizatsiyi admin.-teryt. reformy v Ukrayini [Reforms for the person: materials on how to implement admin-terit. Reforms in Ukraine]* / za red.A. Moskalyuk. – K.: Polihraf. tsentr «Heoprint», 2005. – 316 s. [in Ukrainian].
12. *Pukhtyns'ky M. Systema mistsevoho samovryaduvannya v Ukrayini [The system of local self-government in Ukraine]* / M. Pukhtyns'ky // Visnyk UADU. – 1996. – № 1. – С. 68-89 [in Ukrainian].
13. *Yak provely reformu administratyvno-terytorial'noho ustroyu ta mistsevoho samovryaduvannya u Latviyi [How to reform the administrative-territorial organization and local government in Latvia].* URL: <http://www.csi.org.ua/?p=4802> [in Ukrainian].
14. *Latviya: dovha doroha reformy. Robochi zapysky [Latvia: a long road to reform. Working notes]* / Anatoliy Tkachuk. – K. : IKTS «Lehal'nyy status», 2015. – 56 s. [in Ukrainian].
15. *Matviyenko A. Reforma administratyvno-terytorial'noho ustroyu v Latviyi [The reform of the administrative-territorial system in Latvia]* // Derzhava i pra- VO.-2011.-VYP. 54. - S. 674-680 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 9.01.2018.