

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ

Лола Юлія Юріївна,

Доцент кафедри державного управління,
публічного адміністрування та
регіональної економіки;

Шуніна Марина Сергіївна,

Здобувач 1 року навчання магістратури
за спеціальністю «Публічне управління та
адміністрування»

ХНЕУ ім. С. Кузнеця

В Україні проходить другий етап децентралізації влади в Україні. Новий адміністративно-територіальний устрій включає 1469 територіальних громад, утворено 136 нових укрупнених районів. Планується протягом двох років прийняти ряд законодавчих актів, що посилять правове поле місцевого самоуправління та буде сприяти досягненню балансу загальнодержавних інтересів, інтересів населення регіонів і територіальних громад. Для забезпечення демократизації суспільних відносин децентралізація влади має спиратися на одночасне успішне проведення адміністративної, політичної та фіскальної децентралізації. Крім того, євроінтеграційний напрям розвитку України обумовлює необхідність наближення національної системи публічної влади до європейського адміністративно-правового простору. Аналіз досягнень та труднощів реформ децентралізації є важливим та актуальним для українського суспільства.

Теоретичні та практичні питання процесу децентралізації висвітлені у працях багатьох науковців, зокрема О. Бориславської [1], Н. Гавкалової [2], І. Заверухи, А. Школика [3], О. Демченко [4], І. Костенюк [5], В. Наконечного [6],

В. Романа [10], Б. Данилишина [11].

Державна політика України у сфері місцевого самоврядування спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає децентралізацію влади – тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування [12] та міжнародні стандарти суспільних відносин у цій сфері. Зарубіжний досвід свідчить про важливість процесу децентралізації для країн, що перебувають у стадії структурних змін регулювання суспільних відносин, оскільки дозволяє задіяти значний потенціал та перспективи для місцевого розвитку.

На сьогодні можна виділити п'ять основних характеристик децентралізації в європейських країнах:

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

Процес децентралізації притаманний всім державам Європи, проте не існує єдиної формули її втілення. Специфіка проведення реформування та втілення влади на місцях дають змогу розподілити держави за моделями місцевого самоврядування. Існує три моделі: англосаксонська, континентальна та змішана (табл.1).

Таблиця 1

Моделі місцевого самоврядування [4,5,6]

Модель місцевого самоврядування	Країни, що використовують модель	Характеристика моделі
Англосаксонська	Великобританія	Високий рівень автономії місцевого самоврядування, виборність та контроль з боку населення. Відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, на яких покладена функція контролю над органами місцевого самоврядування. Відсутність місцевих адміністрацій

Континентальна	Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, Нідерланди, Польща, Болгарія	Поєднання прямого державного управління і місцевого самоврядування. Певна ієрархія системи управління, в якій місцеве самоврядування є ланкою в порівнянні з державною владою. Обмежена автономія місцевого самоврядування, наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування
Змішана	Німеччина, Австрія	У деяких ланках місцевого самоврядування виборний орган може бути і ланкою муніципального управління, і представником державної адміністрації

Принципи формування місцевого самоврядування, що створено в Україні внаслідок реформи децентралізації, належать до континентальної моделі та запозичені у Польщі та Франції. Порівняльна характеристика реформ децентралізації у Франції, Польщі та Україні наведена в табл. 1.

Таблиця 1

Порівняння реформ децентралізації у Франції, Польщі та Україні

Характерна ознака	Франція	Польща	Україна
Початок реформ	1982 рік	1990 рік	2014 рік
Кількість територіальних одиниць	Впроваджено триступеневу систему територіальних одиниць: 13 регіонів (+5 заморських), 342 округи, 35416 комун	Впроваджено триступеневу систему територіальних одиниць: 16 воєводств, 314 повітів (+66 міст на правах повіту), 2477 гмін	Впроваджено триступеневу систему територіальних одиниць: 24 області, 136 районів, 1469 територіальних громад
Принцип фінансування	Передача управлінських повноважень відбулася одночасно з передачею фінансових ресурсів. Місцеві податки акумулюються в регіональних бюджетах, а державний бюджет лише під час реалізації широкомасштабних програм надає допомогу регіонам.	Самостійність гмін є значною – 85% коштів бюджету можна використовувати без узгодження з центральною владою, а 15% місцева влада заробляє самостійно.	Місцеві бюджети отримали певну автономію від центрального бюджету. Завдяки змінам у податковому законодавстві відбулася фінансова децентралізація: місцеві бюджети зросли з 68,6 млрд в 2014 до 275 млрд грн в 2019 р.
Особливості децентралізації	Регіон координує на своїй території процеси економічного розвитку територіальних громад та їхніх об'єднань. Мі-	Всі три рівні адміністративно-територіального устрою держави представлені органами тери-	Відбулося розмежування повноважень між органами держави та самоврядування, між рівнями самоврядуван-

	сцеві громади мають певну автономію формування власного бюджету, однак, перебувають під наглядом представника держави (органу контролю).	торіального самоврядування: повіти та гміни – органами місцевого самоврядування, воєводства – органами регіонального самоврядування	ня і територіальними органами
Результати	комуни, регіони, департаменти стали децентралізованими рівнями управління із власними органами місцевого самоврядування. «Адміністративна опіка» держави над функціонуванням органів місцевого самоврядування була замінена функцією адміністративного контролю	Передача повноважень і ресурсів містам і містечкам; сформували ефективну модель публічної влади, що дало поштовх економічному зростанню; привели територіальний устрій до стандартів ЄС, що відкрило перспективи членства в НАТО й ЄС	Об'єднані громади показують високі і динамічні темпи приросту власних доходів. На новій територіальній основі районів та громад, повноваження між рівнями управління розмежовані за принципом субсидіарності. Мешканці громад мають механізмами впливу на місцеву владу

Передумовою для реформування адміністративно-територіальної системи Польщі була зміна неефективного адміністрування в регіонах через наявність великої кількості основних елементів територіальної системи (49 воєводств), концентрація фінансових ресурсів в органах центральної влади, що унеможливило оперативне вирішення проблем на рівні самоврядних колективів. В результаті адміністративно-територіального реформування в Польщі склався трьохрівневий територіальний поділ, який мав на меті покращити рівень адміністрування та більш якісне надання послуг населенню [7].

В результаті реформування все майно і земля передані в розпорядження гмін і є їхньою власністю (крім стратегічно важливих об'єктів). Для Польщі така лібералізація стала поштовхом до розвитку ринку комунального нерухомого майна та банківських послуг для громад.

Постійною практикою є фінансова підтримка одного воєводства іншим. Окремі регіони тісно співпрацюють з міжнародними фондами, обов'язково погоджуючи це з Міністерством закордонних справ. До того ж, громадянин сам визначає, де йому сплачувати свої податки і який регіон підтримувати.

Традиційно показовим прикладом організації місцевого самоврядування

та державного управління на регіональному рівні є Франція. Запровадження децентралізації у Франції відбувалося без зміни карти адміністративного поділу [3]. Після започаткування у 1982 році адміністративної реформи, всі три рівні територіального устрою – комуни, департаменти та регіони – стали децентралізованими рівнями управління з власними органами місцевого самоврядування. Адміністративний контроль за їх діяльністю покладено на префектів, правовий статус яких також змінився в бік звуження їх повноважень до контрольних [8].

Під час реформ децентралізації у Франції більшість повноважень щодо забезпечення життєдіяльності територіальних громад було передано на рівень комуни. Однак, в силу великої кількості комун (понад 36 тис.) та їх незначного населення, більшість комун позбавлені можливостей фінансового наповнення власного бюджету самостійно. Ця проблема вирішується двома шляхами: по-перше, широкий спектр послуг населенню малих комун надають більш великі сусідні комуни, використовуючи при цьому власну інфраструктуру; по-друге, центральний уряд фінансово допомагає малим комунам через механізми фінансового регулювання. При чому таке регулювання проявляється не у формі субсидій або субвенцій комунам, а у формі субсидіювання програм розвитку таких комун, які уповноважені впроваджувати адміністративно-територіальні одиниці вищого рівня: департаменти та регіони [9].

В успішності проведення реформ во Франції значну роль відіграла фінансова самостійність місцевих громад, коли місцеві податки акумулюються в регіональних бюджетах, а державний бюджет лише під час реалізації широкомасштабних програм надає допомогу регіонам.

Таким чином, ефективне самоврядування є основою соціально-економічного розвитку територій. Реформи децентралізації привнесли найбільших змін на первинних рівнях територіального поділу країн. Місцеве самоврядування отримало додаткові повноваження, більшу відповідальність, реальне право здійснювати управління власними ресурсами, можливість самостійно вирішувати місцеві проблеми. Необхідно також зазначити, що комуни во Франції та

гімни в Польщі отримують постійну фінансову підтримку. Такий досвід може допомогти досягти ефективного розвитку громад в Україні.

Список використаної літератури:

1. Бориславська О. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових засад : [монографія] / О. Бориславська. – Львів : ПАІС, 2005. – 208 с.
2. Гавкалова Н., Лола Ю. Демократична децентралізація та діджиталізація органів влади: досвід євросоюзу / В. Н. Гавкалова, Ю. Лола // Інфраструктура ринку. – 2019. – № 36. – 300-306.
3. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. — 212 с.
4. Демченко О. П., Яковенко К.А. Європейський досвід бюджетної децентралізації та перспективи для України. Економіка та суспільство. Випуск № 16. 2018. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.economyandsociety.in.ua
5. Костенюк І. Західні моделі місцевого самоврядування: перспективи та обмеження культурних трансферів. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013_01\(16\)/39.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013_01(16)/39.pdf).
6. Наконечний В. В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз / В. В. Наконечний // Теорія та практика державного управління. - 2014. - Вип. 1. - С. 283-289. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpdu_2014_1_42.
7. Новіков М. Європейський досвід адміністративно-територіального реформування: політичний аспект. Аналітична записка / М. Новіков, О. Гайко [Електронний ресурс] Регіональній філіал НІСД у м. Харкові – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/844/>
8. Сірик З. О. Адміністративно-територіальний устрій Франції: акту-

альний досвід для України / З. О. Сірик // Регіон. економіка. - 2015. - № 3. — С. 116-124.

9. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи: Монографія / [В. Г. Куйбіда, В. П. Павленко, В. А. Яцюк, О. Я. Матвіїшин, А. Ф. Ткачук, В. А. Негода, Ю. О. Карпінський, М. О. Пухтинський, Ю. І. Ганущак, О. М. Бабич]; Секретаріат Кабінету Міністрів України. – К.: Геопринт, 2009. – 615 с.

10. Роман В. Моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://lvivacademy.com/visnik12/fail/Roman.pdf>.

11. Данилишин Б. М. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України / Б. М. Данилишин, В. В. Пилипів // Регіональна економіка. – 2016. – № 1. – С. 5–11

12. Європейська хартія місцевого самоврядування. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/go/994_036

13. Децентралізація в Україні. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/>

14. Gavkalova N., Lola Y., Prokopovych, S., Zilinska A. Socio-Political Development of Countries in Information Society. Countries of the EU. E3S Web Conf. Volume 166, 2020.

Науковий керівник: к.е.н., доц. Ю.Ю. Лола

Матеріали конференції публікуються в авторській редакції.