

Мельник Я.В.

Національна академія державного управління при Президентові України

ІНОЗЕМНІ МОДЕЛІ ТА ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті окреслена діалектика понять «децентралізація» і «деконцентрація», сконцентрована характеристика світових моделей місцевого самоврядування, визначені особливості розвитку місцевого самоврядування в Італії, Польщі, Латвії, Франції, Румунії, Німеччині та Фінляндії з точки зору можливості врахування їх досвіду для практики проведення реформи децентралізації в Україні.

Специфіка впровадження децентралізаційних реформ в європейських країнах свідчить, що досвід кожної з них є унікальним та відображає специфіку розвитку конкретної країни. Саме тому недоцільно впроваджувати зарубіжний досвід, а лише враховувати його загальні цілі та тенденції, проводячи децентралізаційні зміни з урахування особливостей економічного та політичного розвитку конкретної країни. Зарубіжний досвід дозволяє виокремити основні шляхи впровадження реформ з децентралізації влади в Україні:

- розмежування повноважень, прав та обов'язків різних рівнів влади відповідно до сутності правової, демократичної держави та громадянського суспільства для досягнення балансу інтересів у системі публічних відносин;*
- розробка та реалізація якісної та ефективною регіональної політики, спрямованої на забезпечення рівномірного місцевого і регіонального розвитку;*
- забезпечення втілення принципу субсидіарності, як методу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;*
- забезпечення розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їх життєзабезпечення;*
- проведення бюджетної реформи з урахуванням загальнонаціональних та місцевих інтересів.*

У процесі децентралізації спостерігаються зміни в адміністративній, політичній, бюджетно-фінансовій, соціальній сферах, що сприяє розвитку людського потенціалу, відповідальності влади, покращанню якості надання державних і громадських послуг, консолідації суспільства, вирішенню економічних, правових, політичних та етнічних проблем.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, структура управління, реформа місцевого самоврядування, адміністративно-територіальний устрій.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. У сучасній Україні активно проводиться реформа децентралізації влади і управління з метою становлення та розвитку демократизації суспільних відносин, налагодження їх правових та соціальних засад і підвищення якості публічного управління та надання громадянам різноманітних послуг.

Складні завдання системної перебудови суспільства з метою досягнення стійкого розвитку України можуть бути вирішені за наявності ефективною системи управління на всіх рівнях публічної влади, взаємодія яких повинна базуватися на загальнодержавній політиці, що має чітку стратегію.

Здійснення реформування в Україні виявилось доволі складним завданням, значною мірою через

відсутність у більшості населення системних знань про ці процеси. Досягнення раціонального переосмислення співвідношення централізації та децентралізації, зміна ролі, відповідальності та повноважень органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування як органів публічної влади є одним із методів досягнення ефективності функціонування держави.

Необхідною умовою демократизації державної влади і суспільства виступає децентралізоване управління. Одним із аргументів на користь здійснення децентралізаційних реформ є підвищення ефективності діяльності як центральних, так і місцевих органів влади, а також створення сприятливих умов для економічного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.

Проблемі децентралізації управління та його досвіду в європейських країнах у вітчизняній науковій літературі присвячені праці Борденюка В., Романа В., Войтенка Ю., Пігуль Н., Лютої О., Ткачука А., Савченка Б., Колодія О., Пустовойта Л., Філіпенка С., Данилишина Б., Пилипіва В., Голосніченка І., Стахурського М. Кожний із науковців пропонує власне бачення проблеми децентралізації в ракурсі іноземного досвіду конкретної європейської країни.

Мета статті – сконцентровано характеризувати світові моделі місцевого самоврядування та визначити особливості розвитку місцевого самоврядування в деяких європейських країнах з точки зору можливості врахування їх досвіду для практики проведення реформи децентралізації в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Необхідною умовою демократизації державної влади і суспільства виступає децентралізоване управління. Одним з аргументів на користь здійснення децентралізаційних реформ є підвищення ефективності діяльності як центральних, так і місцевих органів влади, а також створення сприятливих умов для економічного розвитку.

В. Борденюк зазначає, що система взаємовідносин органів місцевого самоврядування та органів державної влади пов'язана з деконцентрацією і децентралізацією. Він вважає, що на ефективність функціонування місцевої системи управління впливає зв'язок децентралізації і деконцентрації влади, співвідношення функцій та компетенції органів влади, їхній розподіл за функціональними і галузевими принципами [1, с. 22]. Потрібно зазначити, що децентралізація державного управління – це делегування державною владою місцевому самоврядуванню певних функцій та ресурсів, що дозволяє зміцнити права і повноваження адміністративно-територіальних одиниць та одночасного звуження прав і повноважень відповідних центральних органів державної влади з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів. Деконцентрація – це адміністративна децентралізація всередині вертикалі підпорядкування органу державної влади шляхом створення на місцях спеціальних урядових органів та наділення їх повноваженнями із здійснення виконавчої влади. Її інколи виділяють як форму децентралізації або вид централізації, адже територіальні органи державної влади залишаються підпорядкованими центральним [2, с. 127].

Як бачимо на Рис. 1, у світі існує декілька моделей, які істотно відрізняються одна від одної за принципами формування органів місцевого самоврядування, характеру їх взаємовідносин з органами державної влади, у формах взаємодії представницьких і виконавчо-розпорядчих органів у системі місцевого самоврядування.

Різні історичні умови суспільного розвитку сприяли формуванню декількох моделей організації місцевого самоврядування, специфічними ознаками яких є типи та форми взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади.

Англо-американська (англосаксонська), яка характеризується тим, що на всіх субнаціональних рівнях управління функціонують органи місцевого самоврядування, а місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції не утворюються. Вона характерна здебільшого для федеративної форми державного устрою (що є для України не бажаним в умовах війни з Росією). Для цієї моделі властивим є 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.

Континентально-європейська (романо-германська) будується на принципі поєднання місцевого самоврядування і місцевого державного управління (більшість країн континентальної Європи). Певна ієрархія системи управління, в якій місцеве самоврядування є ланкою в системі державного управління. Обмежена автономія місцевого самоврядування, наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування. Вона існує в Україні з деякими особливостями.

Змішана – в деяких ланках місцевого самоврядування виборний орган може бути і ланкою муніципального управління, і представником державної адміністрації [5, с. 685].

Іберійська модель передбачає, що управління на всіх субнаціональних рівнях здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та відповідні головні посадові особи місцевого самоврядування (мери, регідори, префекти, алькальди тощо). Ці посадові особи стають головами відповідних рад і їх одночасно затверджують центральні органи державної влади через представників цієї влади в адміністративно-територіальних одиницях (така модель реалізована у: Бразилії, Португалії, Мек-

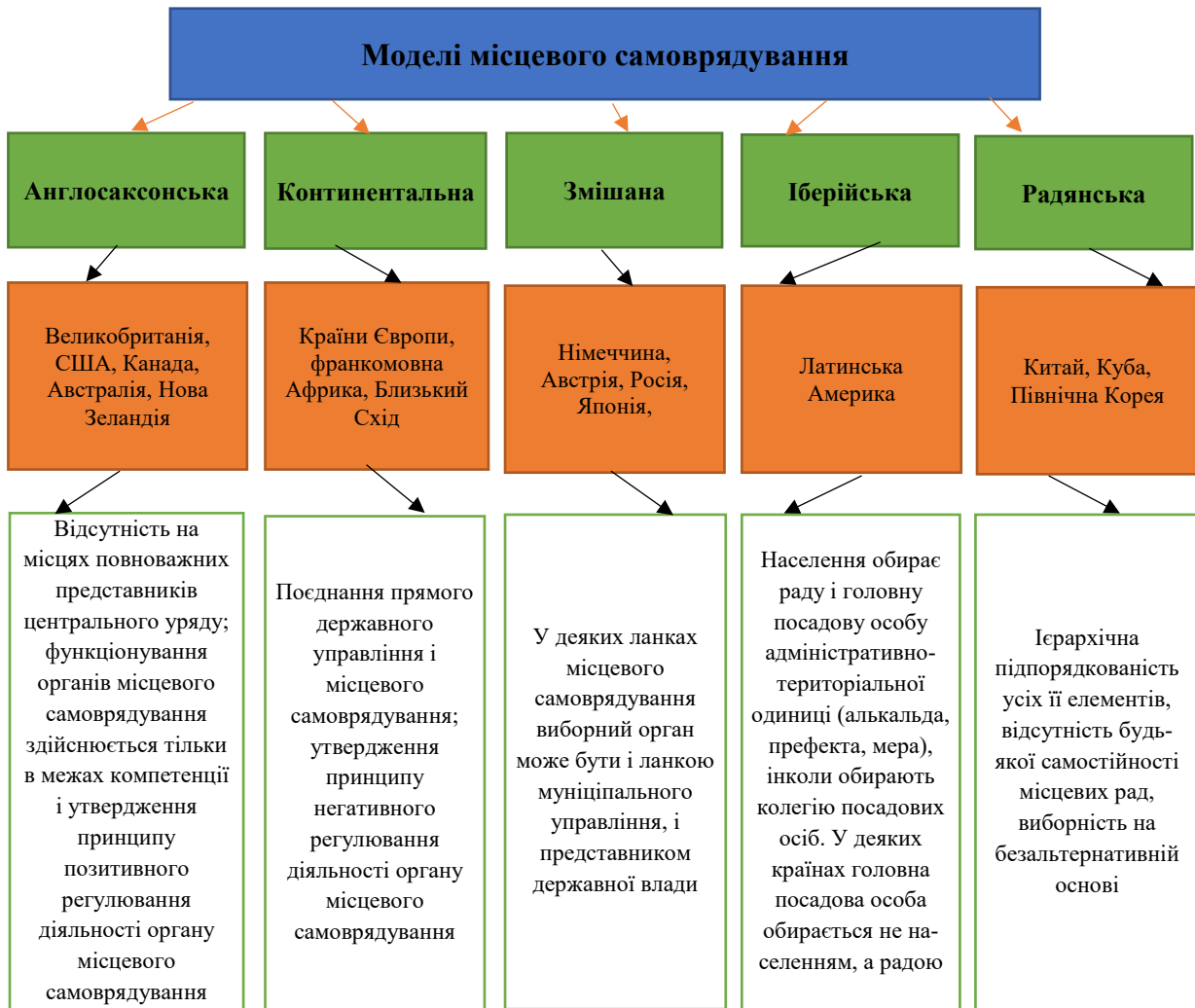


Рис. 1. Моделі місцевого самоврядування [3, с. 3]

сиді, з певними особливостями у Іспанії). Тобто відбувається поєднання двох інституцій (голови відповідної ради та голови місцевого органу державної влади) в межах однієї інституції, що легітимізує відповідні посади як з боку місцевих громад, так і з боку центральних органів державної влади [4, с. 1].

Наразі в європейських країнах виділяють три основні моделі місцевого самоврядування: англосаксонська, континентальна, змішана. Реальна побудова взаємовідносин між центральною та місцевою владою, навіть у межах однієї моделі, має свої специфічні ознаки, які обумовлені особливостями законодавства, історичними, національними та релігійними особливостями. Незважаючи на існування різних моделей місцевого самоврядування та наявність національних особливостей у розподілі повноважень між місцевою та центральною владою, існують спільні ознаки, що характеризують децентралізаційні процеси в

європейських країнах. Виділяють п'ять основних характеристик, які притаманні децентралізації в європейських країнах:

- демократизація шляхом розвитку місцевої та регіональної автономії;
- максимально ефективне вирішення місцевих проблем;
- свобода через місцеву та регіональну автономію;
- забезпечення культурної, мовної та етнічної різноманітності;
- економічна конкуренція між місцевим та регіональним рівнями [5, с. 685].

Для нашого дослідження є доцільним проаналізувати європейський досвід децентралізації публічного управління (континентальна модель).

Почнемо з Італії, яка практично завершила децентралізаційне реформування, результатом якого стало формування трирівневої системи організації влади в країні: регіон – провінція – комуна.

Регіон – найкрупніша одиниця місцевого самоврядування країни. Існує 20 регіонів, які мають досить широкі повноваження, зокрема:

- прийняття регіонального законодавства та адміністративного регулювання;
- право законодавчої ініціативи на національному рівні;
- можливість пропонувати референдуми,
- призначення 3 делегатів для участі у президентських виборах.

Структура управління регіоном складається з регіональних рад, які обираються загальним голосуванням за пропорційною системою в один тур; регіональний комітет як виконавчий орган регіональної ради та його президент, які формуються з членів регіональної ради.

До компетенції регіонів віднесені питання освіти, охорони здоров'я, транспортні мережі, цивільна авіація, територіальне планування та розвиток, адміністративні послуги для промисловості та бізнесу тощо, видатки щодо їх виконання здійснюються з регіональних бюджетів. Також у рамках своїх інтересів та повноважень регіони можуть брати участь у програмах та проектах ЄС. Для їх ефективної реалізації регіони забезпечуються відповідними ресурсами: власними (насамперед, податки і інші надходження, розмір та кількість яких визначає регіональна рада), та коштами від рівномірного розподілу державних фондів для підтримки економічного розвитку і зменшення соціальних та економічних дисбалансів.

Середня ланка територіальної організації Італії – провінція (існує 110 провінцій). Функціями провінцій є підтримка та розвиток громадського транспорту, авторизація і контроль приватного транспорту, дороги у межах провінцій та супутня інфраструктура, опіка інфраструктурою середньої освіти, економічний розвиток, зокрема центри зайнятості, надання соціальних послуг, промоція культури, туризму і спорту. Окремим завданням провінції є підтримка та розвиток співробітництва та партнерства між комунами.

Структура управління провінцією складається з президента провінції та ради провінції, які обираються прямим голосуванням за пропорційною системою (на 5 років). Президент провінції призначає членів свого «уряду» (giunta).

Завданнями комун є запровадження та акумулювання місцевих податків, регулювання діяльності місцевої поліції, закладів охорони здоров'я, початкової та середньої освіти, громадського транспорту, надання соціальних послуг на місцевому рівні, дозвіл на торгівлю, збір і утилиза-

цію сміття, місцева транспортна інфраструктура, освітлення вулиць та соціальне житло [6, с. 9].

Структура управління провінцією складається з мера і ради, які обираються прямим голосуванням. Виборча система залежить від розмірів комуни. У невеликих комунах з населенням менше 15000 осіб мера та раду обирають в один тур системою простої більшості, при цьому партія, що набрала більшість отримує 2/3 місць у раді комуни. В усіх інших випадках застосовується пропорційна система з можливістю проведення другого туру, якщо не було забезпечено абсолютної більшості у першому турі. Строк обрання мерів та рад комун – 5 років. У разі, якщо мер подає у відставку, перебирають його та відповідну раду.

Мер виконує частину делегованих функцій як агент національного уряду – реєструє народження, смерті, одруження та міграційні зміни, відповідає за громадський порядок, у разі надзвичайних потреб може видавати спеціальні накази щодо сфери охорони здоров'я, міського планування і місцевої поліції [6, с. 9].

Місцеві органи влади Італії наділені правом самостійно встановлювати місцеві податки та збори, які є потужним джерелом фінансування локальних потреб. Італія належить до країн, для яких характерна множинність місцевих податків, зокрема: група прямих реальних податків (на нерухоме і рухоме майно, з власників транспортних засобів, на професію, екологічний тощо), група прямих податків на доходи (прибутковий та на прибуток підприємств), податків на спадщину і дарування, непрямі податки на продаж (роздрібний продаж, продаж спиртних напоїв, на споживання електроенергії та газу, акцизи на бензин, тютюн, спиртні напої), збори і мита. Практика застосування італійської моделі публічного управлінського будівництва виявилася дієвою та сприяла підвищенню ефективності використання бюджетних фондів, якості надання публічних послуг, зростанню економічної активності на регіональному і місцевому рівні.

Спонукальним імпульсом децентралізації у Польщі була масштабна соціально-економічна лібералізація, зумовлена реалізацією ринкових реформ, а метою – максимальне забезпечення самостійного функціонування кожного регіону, формування ефективних і прозорих політико-економічних публічних інститутів та інститутів громадянського суспільства. Децентралізація в Польщі відбувалася у декілька етапів: перший – утворення гмін (територіальних громад), якими були місто, село, кілька сіл або район міста; другий крок – відповідне фор-

мування повітів та воєводств (на 1999 р. 16 воєводств замінили колишні 49) [5, с. 686], що зумовило перерозподіл повноважень між центральними і місцевими органами влади.

Структура органів управління внаслідок реформи децентралізації отримала таку форму:

- *воєводство*: виконавчу владу очолює воєвода, який призначається прем'єр-міністром Польщі за пропозицією Міністра публічної адміністрації, а органом реалізації виконавчої влади є воєводське управління (обирається сеймиком) на чолі з маршалком воєводства; представницьку владу репрезентує сеймик воєводства, який обирається на 4 роки;

- *повіт*: виконавчу владу на цьому рівні реалізують керівники повітових служб та інспекцій, діяльність яких координує управління повіту на чолі із старостою; представницьким органом є рада повіту, яка обирається на 4 роки;

- *гміна*: виконавчу владу реалізує виконавча рада на чолі з вуйтом (село), бурмістром (селище) та мером (місто); представницьким органом є рада гміни, яка теж обирається на 4 роки [6, с. 3].

Адміністративно-територіальна реформа зумовила скорочення чисельності державних службовців, а відповідно, скорочення бюджетних видатків на управління. Поряд із цим у Польщі реформували механізм перерозподілу податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами (у місцевих бюджетах зосереджено близько 40% прибуткових податків, майже 7% доходів від корпоративних податків і 100% податків на нерухомість) [5, с. 697]. Особливістю цієї польської реформи було те, що вона передбачила співпрацю регіонів у формі створення вільних економічних зон та надання допомоги одного регіону іншому в умовах профіциту і дефіциту бюджету, а також вона забезпечила відокремлення влади та бізнесу, що гарантувало громадянам право вільно і на вигідних умовах здійснювати підприємницьку діяльність, чітке розмежування функцій та повноважень між державною та місцевою владою, з концентрацією основних повноважень (економічний розвиток регіонів, розпорядження бюджетними коштами і майном територіальної громади, ведення самостійного фінансового господарства, а також наближення системи надання послуг до населення) та фінансових ресурсів на рівні гмін. Всі ці зміни позитивно вплинули на умови життя членів територіальних громад, значно підвищили інвестиційну привабливість країни порівняно з іншими країнами Східної Європи. Самостійність гміни є досить значною – 85% коштів бюджету

використовується без узгодження з центральною владою, а 20% місцева влада заробляє самотужки. Важливо, що частки в податках та дотаціях вираховуються автоматично за визначеною формулою.

До фонду загальних субвенцій відраховується визначена частка доходів державного бюджету, а також внески більш забезпечених місцевих урядів; його основні компоненти – базова загальна субвенція (складається з резервного фонду за нормативом 4%, субвенції на вирівнювання, субвенції на поточні видатки), освітня субвенція (розподіляється за формулою, що враховує 21 чинник), субвенції на компенсацію втрат, зумовлених рішеннями центрального уряду. Інвестиційні субвенції віднесено до категорії цільових, які розподіляються між воєводствами, а воєводи їх розподіляють між гмінами (компенсується, як правило, до 50% інвестиційних видатків у сферах, які попередньо узгоджуються). Обсяг загальної субвенції для повітів та воєводств не фіксуються, а визначаються законом про бюджет і складається із трьох частин: на освіту і на дорожнє господарство (за формулою), на вирівнювання (отримують усі повіти та воєводства, окрім одного найбільш забезпеченого з кожної групи) [6, с. 6].

Децентралізація в Латвії здійснювалась у трьох напрямках (юридичний, адміністративно-територіальний та фінансовий) і завершилась у 2009 р. Кожен із цих напрямів проводився відокремлено і механізми його реалізації не узгоджувались. Започаткувало юридичну реформу прийняття у 1994 р. закону «Про місцеве самоврядування», який визначав сутність, основні права і обов'язки та фінансову базу місцевого самоврядування. Характер адміністративно-територіальної реформи зумовили незначна за площею територія та нерівномірний розвиток регіонів і територій країни. Її метою було формування адміністративних територій із місцевим та регіональним самоврядуванням, які спроможні економічно розвиватися і забезпечити надання якісних послуг населенню [7, с. 3]. Причиною значних перешкод у реалізації цього напрямку змін стало небажання дрібних громад об'єднуватися та помилка держави, яка затвердила чіткі правила, критерії та формат їх об'єднання, що зумовило неспроможність новостворених громад виконувати делеговані державою належні функції. Фінансове реформування відбувалось протягом 1995–1998 рр. відповідно законам «Про бюджети самоуправління» та «Про фінансове вирівнювання ресурсів самоуправління». Унаслідок цих змін основними джерелами доходів місцевих бюджетів Латвії стали податкові

надходження, трансферти з державного бюджету, місцеві мита, взаєморозрахунки місцевих спільнот, плата від послуг, а основну питому вагу у структурі надходжень становили податок із доходів фізичних осіб (розподіляється між державним та місцевим бюджетами), податок на нерухомість, який розраховується відповідно до кадастрової вартості. Бюджетне вирівнювання діє з 1995 р., але збалансування бюджетів відбувається лише частково [8, с. 24]. Адміністративно-територіальна реформа в Латвії сприяла збільшенню можливостей місцевого самоврядування у вирішенні власних нагальних питань та посилила його вплив на місцевий економічний розвиток.

Реформи у Франції певною мірою стосувалися розширення субнаціональної автономії, скорочення функцій центрального уряду, ослаблення ролі префектів та створення автономного регіонального рівня. Адміністративна децентралізація розпочалась ще у 1982 р., коли повноваження префектур (орган державної виконавчої влади у системі регіонального управління) почали передаватись муніципалітетам, які делегували право надавати послуги населенню представникам бізнесу через систему контрактів (переважно у сфері надання комунальних послуг). 2 березня 1982 р. було прийнято закон «Про права та свободи комун, департаментів та регіонів», який визначав принципи функціонування територіальних громад (регіон, департамент, комуна) з делегуванням їм деяких повноважень держави, запровадивши низку нововведень:

- скасування наглядових функцій префекта, які передавались адміністративному суду і регіональній рахунковій палаті;
- передача виконавчих повноважень від префекта голові представницької асамблеї;
- надання регіону статусу повноправної територіальної громади (до цього територіальними громадами були лише департаменти і комуни);
- у регіонах і департаментах виконавча влада передавалась від представника держави (префекта) відповідним радам цих територіальних громад.

Найбільш централізована в минулому держава Франція, кількість самоврядних одиниць (комун) якої сягає нині 36 тис. за економічним потенціалом посідає п'яте місце в світі. У 2002 р. Франція прийняла закон, відповідно до якого створюються так звані агломерації, тобто об'єднання комун, в основу якого покладена їх кооперація. Цей напрямок адміністративно-територіального реформування розпочався з 2011 р. З одного боку, це

сприяє вирішенню проблем, які цікавлять жителів сусідніх громад, а з іншого – дозволяє економити державний ресурс і створює умови для того, щоб територія сама заробляла кошти, тобто, займалась саморозвитком. Зараз у Франції фактично створено новий рівень адміністративно-територіального устрою – об'єднання комун із своєю територіальною юрисдикцією, своїм представницьким та виконавчим органом і власним бюджетом. Встановлювалось три типи таких об'єднань: міські об'єднання (агломерації до 500 тис. чоловік); об'єднання міст та передмістя (не менше 50 тис. чоловік) та об'єднання комун (у сільських районах) [9, с. 413]. Міжмуніципальне об'єднання формує міжмуніципальний представницький орган (муніципальна рада), членів якого обирають комунальні ради (у подальшому їх обиратимуть мешканці комун безпосередньо). Міжмуніципальна рада має досить багато повноважень, зокрема відповідає за планування, громадський транспорт, збір та переробку сміття, каналізацію та воду, міські дороги (крім вулиць у містечках), будівництво шкіл, розвиток, створення промислових зон, виділення для них землі. Представник держави – префект ініціює нові об'єднання комун і створює можливості для дискусії, хоча від префекта поступово відходять компетенції до об'єднань комун, зокрема в питаннях забезпечення правопорядку.

На сьогодні складовими частинами адміністративно-територіального устрою Франції є комуна, кантон, округ, департамент і регіон. Кантон і округ – це територіальні одиниці, які не мають власних органів влади [10, с. 196]. В країні існує трирівнева система організації влади на місцях (комуна, департамент, регіон), серед яких базовим рівнем є комуна, публічна влада на якому представлена органами місцевого самоврядування (муніципальною радою та мером комуни). Представницьким органом департаменту є генеральна рада, а державна влада на цьому рівні місцевого самоврядування представлена державною адміністрацією [11, с. 11].

Реформа децентралізації у Румунії втілювалась у життя протягом 2005-2008 років і у подальшому зазнала суттєвих змін. Її основною метою залишається забезпечення співвідношення повноважень та обов'язків з необхідними ресурсами для ефективного виконання цих повноважень та задоволення потреб громадян. Фінансова децентралізація розширює права і можливості місцевих органів влади стосовно використання коштів органами місцевого самоврядування, прогнозування

та затвердження обласних бюджетів, управління податками і зборами. Адміністративно-територіальний устрій Румунії у регіонах дворівневий: муніципалітет (базовий рівень місцевого самоврядування) та округ. В муніципалітеті владу уособлюють обрані мер і рада, в округах – рада округу на чолі з головою. Державу в окрузі представляє префект.

До функцій і повноважень органів влади муніципалітету належать: адміністративні послуги стосовно реєстрації державної та приватної власності; управління місцевою автодорожньою інфраструктурою; управління місцевими закладами культури; управління місцевими медичними закладами; розвиток територій та містобудування; забезпечення водопостачання; водовідведення і каналізація; громадське освітлення; санітарний нагляд; послуги соціального захисту дітей та літніх людей; соціальна допомога постраждалим від гендерного насильства; місцевий громадський транспорт; надання послуг із центрального опалення; будівництво соціального житла; управління у галузі початкової і середньої освіти (за винятком спеціалізованих шкіл); громадська безпека; соціальні субсидії; запобігання надзвичайним ситуаціям та реагування на них; послуги з медичного та соціального забезпечення; базові послуги соціального забезпечення для осіб з інвалідністю; управління системою обліку населення; управління місцевою інфраструктурною мережею.

До функцій і повноважень органів влади округу належать: управління місцевими аеропортами; адміністрування об'єктів державної власності округу; управління закладами культури в окрузі; управління медичними закладами округу; послуги соціальної допомоги постраждалим від гендерного насильства; спеціалізовані послуги соціального захисту для літніх людей; управління інфраструктурною мережею округу; управління спеціалізованими закладами освіти; послуги з медичного та соціального забезпечення; послуги соціального захисту дітей; спеціалізовані послуги соціального забезпечення для осіб з інвалідністю; управління системою обліку населення [15, с. 219].

Для виконання покладених на них повноважень адміністративно-територіальні одиниці можуть формувати асоціації з розвитку громад. У Румунії введено поняття асиметричної децентралізації, дозволяючи центральним органам державного управління диференційовано підходити до місцевих органів влади залежно від їх адміністративної спроможності ефективно виконувати децентралізовані повноваження. Якщо грани державного

управління на центральному рівні виявлять брак такої спроможності на рівні якоїсь муніципальної установи, яка не може впоратись із покладеними на неї завданнями, то відповідні децентралізовані повноваження передаються на рівень ради округу.

Німеччина є федеративною республікою. Її місцеве самоврядування є одним з базових елементів суспільства і держави. Місцеве самоврядування у Німеччині – це питання компетенції суб'єкта федерації. Кожна федеральна земля має право вирішувати це питання по-своєму, а отже, правова основа для функціонування місцевого самоврядування – це закони суб'єктів федерації. Незважаючи на широкі законодавчі можливості для різноманітності організації місцевого самоврядування, майже у всіх федеральних землях воно організовано однаково і здійснюється на рівні окремих громад, поселень та муніципальних районів [16, с. 174].

Реформу посилення муніципального рівня проведено й у Фінляндії за рахунок добровільних об'єднань (кількість муніципалітетів скоротилась із 450 до 320), і, порівняно з іншими північними країнами, фінські муніципалітети стали більшими за ісландські та норвезькі, проте залишилися меншими за датські (середня чисельність понад 50 тис.) та шведські (30 тис.). Загалом середній розмір муніципалітетів становить близько 17 тис. мешканців, проте є і значна кількість громад (майже половина) з населенням менше 6 тис. осіб. Такий принцип формування громад зумовлений територіальними особливостями та розташуванням населених пунктів.

За наявності таких відносно невеликих громад самостійне виконання ними широкого набору функцій виявилось неможливим. Але завдяки механізмам міжмуніципального співробітництва у Фінляндії на місцевому рівні надається значна кількість послуг. Наприклад, наразі функціонує 162 спільні медичні центри для обслуговування низки малих муніципалітетів, а спеціалізована медицина охоплює медичні округи під управлінням спільних муніципальних рад. Кооперація здійснюється у сферах освіти, утилізації сміття, водопостачання тощо. Основними моделями міжмуніципального співробітництва є «модель муніципалітету господаря», коли один муніципалітет виконує низку функцій для групи муніципалітетів або договірної кооперації щодо комунальних послуг та освіти [13, с. 6].

Основними напрямками фінансування на рівні муніципалітетів у Фінляндії є: середня та професійна освіта, професійна підготовка, культура;

превентивне, основне та спеціалізоване медичне забезпечення, стоматологія, формування здорового середовища проживання; соціальне забезпечення літніх людей та інвалідів, догляду за дітьми; територіальне планування (землекористування, водопостачання, енергетика, управління відходами, підтримка інфраструктури, охорона навколишнього середовища, пожежна і рятувальні служби). При цьому для участі в міжмуніципальному співробітництві також визначено кількісні критерії щодо чисельності населення, зокрема у сфері охорони здоров'я – 20 тис. мешканців, професійної освіти – 50 тис. мешканців [14, с.1].

Висновки. Специфіка впровадження децентралізаційних реформ в європейських країнах свідчить, що досвід кожної з них є унікальним та відображає специфіку розвитку конкретної країни. Саме тому недоцільно впроваджувати зарубіжний досвід, а лише враховувати його загальні цілі та тенденції, проводячи децентралізаційні зміни з урахування особливостей економічного та політичного розвитку конкретної країни. Зарубіжний досвід дозволяє виокремити основні шляхи впровадження реформ з децентралізації влади в Україні:

– розмежування повноважень, прав та обов'язків різних рівнів влади відповідно до сутності правової, демократичної держави та громадянського суспільства для досягнення балансу інтересів у системі публічних відносин;

– розробка та реалізація якісної та ефективної регіональної політики, спрямованої на забез-

печення рівномірного місцевого і регіонального розвитку;

– забезпечення втілення принципу субсидіарності як методу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

– забезпечення розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їх життєзабезпечення;

– проведення бюджетної реформи з урахуванням загальнонаціональних та місцевих інтересів.

Децентралізація публічного управління відіграє важливу роль у демократизації і трансформації суспільства, переходу до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності окремої людини і громади. У процесі децентралізації спостерігаються зміни в адміністративній, політичній, бюджетно-фінансовій, соціальній сферах, що сприяє розвитку людського потенціалу, відповідальності влади, покращенню якості надання державних і громадських послуг, консолідації суспільства, вирішенню економічних, правових, політичних та етнічних проблем. Наслідком децентралізації має стати побудова розвиненої, сильної демократичної держави із самодостатнім місцевим самоврядуванням, здатним ефективно вирішувати місцеві проблеми та якнайкраще забезпечити населення широким спектром публічних послуг, а також налагодити якісну та ефективну взаємодію органів виконавчої влади всіх рівнів у сфері охорони суспільного правопорядку.

Список літератури:

1. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцевого самоврядування: поняття, суть та форми (види). *Право України*. 2005. № 1. С. 21–25.
2. Децентралізація та ефективне місцевого самоврядування: навч. посібник. Київ : ПРООН / МПВСР. 2007. 269 с.
3. Роман В.Д. Моделі децентралізації влади країн Європейського союзу. *Зовнішня політика та національна безпека*. 2006. № 2(53). С. 1–8.
4. Войтенко Ю. У пошуках оптимальної моделі децентралізації для України. URL : https://blogs.ipress.ua/blogs/svitova_praktyka_detsentralizatsii_ta_variandy_dlya_ukrainy_122823.html (дата звернення: 25.05.2020).
5. Пігуль Н.Г., Люта О.В. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 9. С. 684–688.
6. Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив. URL : <http://www.uiip.org.ua/wp-content/uploads/2015> (дата звернення: 25.05.2020).
7. Як провели реформу адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у Латвії. URL : <http://www.csi.org.ua/?p=4802> (дата звернення: 27.05.2020).
8. Качук А.Ф. Латвія: довга дорога реформ. Робочі записки. Київ : Легальний статус, 2015. 56 с.
9. Савченко Б.Г. Адміністративно-територіальне реформування: досвід Франції. *Актуальні проблеми державного управління*. 2006. № 3. С. 410–417.
10. Колодій О.М. Досвід децентралізації у Франції. *Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. Т. 29(68). № 1. С. 195–199.
11. Пустовойт Л.А. Система державного управління Республіки Франція: досвід для України. Київ : НАДУ, 2010. 56 с.

12. Філіпенко С.С. Місцеве самоврядування: Федеративна Республіка Німеччина. URL : http://tergromada.blogspot.com/2014/05blog-post_21.html (дата звернення: 27.05.2020).
13. Данилишин Б.М., Пилипів В.В. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України. *Регіональна економіка*. 2016. № 1. С. 5–11.
14. André C., García C. Local Public Finances and Municipal Reform in Finland. *OECD Economics Department Working Papers*. 2014. № 1121. URL : <http://dx.doi.org/10.1787/5jz2qt0zj024-en> (дата звернення: 27.05.2020).
15. Загальна теорія держави і права / за ред. В.В. Копейчикова. Київ : Юрінком, 1997. 320 с.
16. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Адміністративний процес: навч. посібник. Київ : ГАН, 2003. 256 с.

Melnyk Ya.V. FOREIGN MODELS AND EXPERIENCE OF DECENTRALIZATION PROCESS OF PUBLIC MANAGEMENT

The article outlines the dialectic of the concepts of “decentralization” and “deconcentration”, concentrates the characteristics of world models of local self-government, defines the features of the development of local self-government in Italy, Poland, Latvia, France, Romania, Germany and Finland in terms of the possibility of taking their experience into account in the practice of reform decentralization in Ukraine.

The implementation of decentralization reforms in European countries shows that the experience of each of them is unique and reflects the specifics of the development of a particular country. That is why, it is inexpedient to introduce foreign experience, but only to take its general goals and trends, carrying out decentralization changes taking into account the peculiarities of economic and political development of a particular country. Foreign experience allows us to identify the main ways to implement reforms to decentralize of public management in Ukraine:

- 1) *delimitation of powers, rights and responsibilities of different levels of government in accordance with the essence of the rule of law, democracy and civil society to achieve a balance of interests in the system of public relations;*
- 2) *development and implementation of high-quality and effective regional policy aimed at ensuring balanced local and regional development;*
- 3) *ensuring the implementation of the principle of subsidiarity as a method of overcoming conflicts of interest between local executive bodies and local governments;*
- 4) *ensuring the expansion of the rights of territorial communities to address the problems of their livelihood;*
- 5) *budget reform taking into account national and local interests.*

In the process of decentralization there are changes in the administrative, political, budgetary, financial, social spheres, which contributes to human development, government accountability, improving the quality of public and public services, consolidation of society, solving economic, legal, political and ethnic problems.

Key words: *decentralization, local self-government, governance structure, reform of local self-government, administrative-territorial structure.*