

Дорош У.М.

Львівський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

МОЖЛИВОСТІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті досліджено можливості імплементації європейського досвіду децентралізації влади в Україні. Запропоновано принципи здійснення децентралізації влади в Україні. На основі європейського досвіду проведення децентралізаційних реформ запропоновано головні напрями для України. Доведено, що, окрім системи місцевого самоврядування, ще одним важливим аспектом децентралізації влади є громадський аудит, покликаний допомагати органам влади на місцях дотримуватися правил громадянського суспільства та законодавства. Установлено, що Україна потребує проведення реформування адміністративно-територіального устрою, а також розроблення законопроектів, які б змогли делегувати повноваження центральній виконавчій влади органам місцевої влади й органам місцевого самоврядування.

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

Постановка проблеми. Упродовж довготривалого періоду існувала потреба у проведенні децентралізації вітчизняного управління, зокрема у політично-економічних аспектах. Донедавна розгляд цієї проблематики відбувався з точки зору актуалізації соціально-економічних розбіжностей між областями, починаючи з 2014 року, потреба у 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 територій, а також збільшити рівень ефективності використання місцевих ресурсів, що дозволить посилити інтеграційні процеси України до світової спільноти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням європейського досвіду децентралізації влади присвячували свої праці такі науковці, як В. Борденюк, І. Бусигіна, Р. Вон, П. Морґос, О. Скороход, С. Татусяк та інші. Станом на сьогодні актуальним є дослідження можливостей імплементації європейського досвіду децентралізації влади в Україні, що зумовило вибір теми цієї статті.

Постановка завдання. Мета статті – дослідити можливості імплементації європейського досвіду децентралізації влади в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Досвід зарубіжних держав свідчить про існування кількох підходів до організації самоврядування (залежно від його співвідношення з державною

владою й обсягу покладених на нього повноважень). Найбільш визначальними з них є моделі місцевої автономії та децентралізації [1, с. 25].

Місцева автономія передбачає значний ступінь самостійності (автономності) самоврядних територіальних громад щодо адміністрування наданих сфер за мінімального втручання з боку органів державної влади. Прикладом такого підходу до розуміння сутності та організації самоврядування є Іспанія. Так, Конституція Королівства Іспанія від 1978 року містить окремий розділ, присвячений указаним питанням. Розділ восьмий «Про територіальний устрій держави» вміщує три 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 із яким усі територіальні одиниці, що складають систему державно-територіального устрою країни, є муніципалітети (громади), провінції та автономні території (Comunidad autónoma) володіють автономією при вирішенні своїх справ [2, с. 108].

Відповідно до Конституції Італійської Республіки від 1947 р. 10 (у редакції Конституційного закону № 3 від 18.10.2001) комуни (громади, іт. Comuni, англ. Municipalities), провінції, столичні міста та області, які є територіальними одиницями, що складають державно-територіальний устрій Італії, є «автономними утвореннями з

власним статусом, повноваженнями і функціями» (ст. 114). Конституція визначає, що законодавча влада належить державі та областям, установлюючи при цьому сфери виключної, а також конкурувальної компетенції (ст. 117). В основу розмежування компетенції між громадами, провінціями, столичними містами, регіонами та державою покладено принципи «субсидіарності, диференціації і пропорційності» (ч. 1 ст. 118). Так, до відання комун належить виконання всіх адміністративних функцій, окрім тих, які для забезпечення однакового виконання надані провінціям, столичним містам, областям та державі (ч. 1 ст. 118). Крім того, у Конституції міститься конституційна гарантія підтримки вираженню ініціативи громадянами: «державна, області, столичні міста, провінції та комуни сприяють самостійній ініціативі громадян і об'єднань – щодо діяльності в суспільних інтересах на засадах принципу субсидіарності» (ч. 4 ст. 118) [6, с. 6].

Отже, у Італії для організації самоврядування застосовується модель автономії, оскільки всі територіальні одиниці визнаються автономними утвореннями та мають власний статус. Водночас адміністративна децентралізація якісно характеризує систему державної влади. Це засвідчує наведене вище конституційне положення, тому «повною мірою здійснює адміністративну децентралізацію в залежних від держави службах» (ст. 5).

В організації місцевої публічної влади Франція пішла шляхом децентралізації. До 1980 року 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 роках рух місцевого розвитку, який продовжено і посилено під час динамічної децентралізації 1982 року. Упродовж 1982–1986 років у Франції було прийнято більше 40 законів, спрямованих на децентралізацію [3, с. 48].

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 установа загальноєвропейських стандартів у діяльності місцевого самоврядування.

Дійсна 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 й обчислюється від дати виборів. Чисельність ради залежить від кількості населення гміни та коливається від 15 до 45 членів ради [5].

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

Проміжним рівнем територіального устрою Польщі є повіт. Органами місцевого самоврядування є Рада повіту як представницького органу й управління повіту. На чолі знаходиться 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 та гмін – від 71 до 325. Середня чисельність населення воєводства – 2 417 тисяч чоловік (найменше воєводство – 1 092 тисячі, найбільше – 5 мільйонів населення). Правовий статус воєводства регулюється Законом від 5 червня 1998 року про воєводське самоврядування. Самоврядними органами цього територіального рівня є сеймик воєводства (представницький та контролюючий орган), а також управління воєводства (виконавчий орган) [5].

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 та проміжних представницьких органів, «колегіальних» місцевих виконавчих органів, сформованих міським головою, який поєднує колегіальні функції з деякими обов'язками державної адміністрації. Саме таким чином Франція за декілька років перетворилася з держави з високим

рівнем централізації влади на країну з розвинутою системою місцевого самоврядування і мінімальним втручанням держави в справи адміністративно-територіальних одиниць [7, с. 99].

Наразі міжнародна спільнота визнає, що найбільш ефективна реформа місцевого самоврядування і організації територіальної влади полягає саме в Польщі. Ось вражаючий приклад: це єдина європейська країна, яка під час світової економічної кризи 2008/09 років 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 [8].

Отже, децентралізація, доволі швидко зайняла вагомe місце у розвитку економіки провідних країн світу. Незважаючи на те, що кожна з цих країн застосовує свої методи та засоби для забезпеченості відкритості та доступності механізму державного управління, децентралізація є ефективнішим засобом планування, ніж централізоване та має позитивний вплив на макроекономічну стабільність держави. Хоча на сучасному етапі ще потребують більшої відкритості процедури прийняття рішень і посилення консультативних механізмів, проведення консультацій з інститутами громадянського суспільства у сфері діяльності парламенту та інших представницьких органів демократії, проте країни ЄС проявляють зацікавленість щодо можливостей об'єднання зусиль та співпраці у сфері покращення організації місцевого самоврядування, що призводить до взаємодії органів влади з громадськістю та дієвості децентралізаційних реформ.

Зважаючи на європейський досвід проведення децентралізаційних реформ, для України головними напрямками в цій сфері є, по-перше, потреба у проведенні реформ в адміністративно-територіальному устрої; по-друге, формування виконавчих комітетів у районних радах, мета яких полягає у забезпеченні самоврядування; по-третє, перегляд повноважень, покладених на обласні державні адміністрації стосовно забезпечення виконання не лише контрольних, але й наглядових функцій, а також

дотримання положень законодавчої бази місцевими органами влади; координації роботи територіальних представництв органів місцевої влади тощо.

Ураховуючи позитивний Європейський досвід, пропонуємо здійснювати децентралізацію з дотриманням таких принципів [4, с. 21]:

1) публічність (openess), що характеризується постійною взаємодією з громадськістю щодо функцій і компетенцій державних установ та органів влади, а також рішень, прийнятих безпосередньо ними;

2) участь (participation), що характеризується так: мешканці місцевих громад та члени територіальних організацій сприймаються вже не як пасивні об'єкти (чи суб'єкти) політики, а як ключові елементи, які беруть безпосередню участь у прийнятті адміністративних рішень на усіх етапах;

3) підконтрольність (accountability), яка є основним важелем впливу громадян на владу і несе за собою як адміністративну, так і політичну відповідальність;

4) ефективність (effectiveness): методи державної політики мають відповідати конкретним проблемам соціуму і прийматися, зважаючи на територіальну специфіку;

5) злагодженість / зв'язок (coherence) потребує не лише політичного лідерства, а й більшої послідовності між різноманітними інструментами, механізмами політики та різними стратегіями впливу на одну й ту ж реальність.

На нашу думку, реформування вітчизняної системи управління має ґрунтуватися на вищевказаних принципах. Так, основоположні принципи системи державного управління мають відповідати таким основним вимогам, як делегування громадянам окремих функцій на місцях; посилення рівня ефективності діяльності владних інституцій; відповідати принципам відкритості та прозорості; безпосереднє вирішення проблемних питань громадян; орієнтація на зароблянні грошових коштів, а не на витрачання; забезпечення децентралізації влади; використання стратегічного планування; активізація та залучення до управлінського процесу не лише місцевих громад, але й приватного сектора.

Спираючись на проведення адміністративного реформування у європейських країнах ЄС, в Україні потрібно зменшити кількість фінансово-матеріальних ресурсів і певних можливостей сфери державного управління та передати їх на користь органів місцевої влади; покращити систему державного управління шляхом покращення якості державних послуг; демократизувати сис-

тему державного управління, а також забезпечити відкритість та прозорість функціонування; реорганізувати структуру системи державного управління, підвищити узгодженість та координацію між усіма управлінськими рівнями.

Беручи до уваги головні принципи поділу владних функцій, можна зробити висновок про те, що в Україні потрібно відділити повноваження інститутів публічної адміністрації. Крім цього, доволі великої актуальності набуває необхідність у встановленні оптимального накопичення владних повноважень для кожної інституції в адміністрації з метою подальшої передачі «надлишкових» повноважень суб'єктам, які співпрацюють із населенням.

Зміни у системі територіальної організації влади мають ґрунтуватися на забезпеченні діяльності органів місцевої влади на всій території країни; дотриманні субсидіарності, яка передбачає відокремлення повноважень виконавчих владних органів і делегування місцевим органам влади; відокремлення у місцевих владних органів і делегування місцевому самоврядуванню організаційно-господарських прав та повноважень; перегляді повноважень, наданих місцевим державним адміністраціям в якості контрольно-наглядових інститутів у структурі виконавчої влади.

Окрім системи місцевого самоврядування, ще одним важливим аспектом децентралізації влади є громадський аудит, покликаний допомагати органам влади на місцях дотримуватися правил громадянського суспільства та законодавства.

Коли держава, муніципальна громада, інститути громадянського суспільства, громади та гро-

мадяни готові до реформ у системі місцевого та регіонального врядування, це сприяє розробленню Національної Стратегії Підтримки (далі – НСП) реформ. Ця стратегія має поєднувати завдання та пріоритети імплементації. Досвід Європейського Союзу дозволяє виділити три важливі етапи розвитку Національної Стратегії Підтримки: перший вимагає характеристики та розуміння національної НСП; другий передбачає проведення аналізу поточної ситуації в країні; третій пов'язаний з уточненням міжнародної стратегії-відповіді (наприклад, Європейська Комісія).

Подальшими кроками мають стати розвиток національної політики щодо міст/місцевого самоврядування; створення офіційних інституцій та структур для розвитку спроможності цих інституцій для підтримки програм децентралізації; запровадження відкритих, підзвітних та «партисипативних місцевих влад», тобто здійснення врядування через участь громадян у процесі прийняття рішень; підтримка національних програм, спрямованих на розвиток спроможності здійснення місцевого управління, тобто управління на місцевому рівні; підтримка програм, спрямованих на поширення Місцевого порядку денного; запровадження та фінансування Фонду місцевого розвитку [9].

Висновки. Отже, на основі вище зазначеного можна діти висновку, що Україна потребує проведення реформування адміністративно-територіального устрою, а також розроблення законопроектів, які змогли б делегувати повноваження центральної виконавчої влади органам місцевої влади і органам місцевого самоврядування.

Список літератури:

1. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види). *Право України*. 2005. № 1. С. 21–25.
2. Бусыгина И. Как менялась местная власть в Европе. *Муницип. власть*. 2003. № 3. С. 106–109.
3. Вон Р. Франція: досвід децентралізації. *Місцеве та регіональне самоврядування в Україні*. 1995. № 3–4 (12–13). С. 48–50.
4. Європейський досвід державного управління: Курс лекцій / Уклад.: О.Ю. Оржель, О.М. Палій, Ю.Д. Полянський, С.М. Гладкова, С.В. Соколик, П.І. Крайник, Т.О. Гусаченко; За заг. ред. О.Ю. Оболенського, С.В. Сьоміна, А.О. Чемериса, С.В. Загороднюка, О.Л. Приходько, Л.О. Воронько. Київ: Вид-во НАДУ. 2007, 76 с.
5. Конституція Польщі. URL: www.polska.ru/polska/polityka/uc/konstytucja.html.
6. Моргос П. Процес децентралізації: деякі основні концепції розподілу повноважень між державним, регіональним та місцевим рівнями влади. *Економічний часопис XXI*. 2006. № 5–10.
7. Скороход О.П. Досвід місцевого самоврядування Франції та Польщі: здобутки та застереження для України. *Стратегічні пріоритети*. 2008. № 4 (9). 163 с.
8. 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.
9. Towards Sustainable Urban Development: A strategic approach. Consultative guidelines for Urban Development Co-operation.

ВОЗМОЖНОСТИ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ЕВРОПЕЙСКОГО ОПЫТА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

В статье исследованы возможности имплементации европейского опыта децентрализации власти в Украине. Предложены принципы осуществления децентрализации власти в Украине. На основе европейского опыта проведения децентрализационных реформ предложено главные направления для Украины. Доказано, что, кроме системы местного самоуправления, важным аспектом децентрализации власти является общественный аудит, который призван помогать органам власти на местах соблюдать правила гражданского общества и законодательства. Установлено, что Украина нуждается в проведении реформирования административно-территориального устройства, а также разработка законопроектов, которые смогли бы делегировать полномочия центральной исполнительной власти органам местной власти и органам местного самоуправления.

Ключевые слова: административная реформа, общественный аудит, децентрализация, публичная власть, реформы.

POSSIBILITIES OF IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN EXPERIENCE OF DECENTRALIZATION OF THE POWER IN UKRAINE

The article examines the possibilities of implementing the European experience of decentralization of power in Ukraine. The principles of decentralization of power in Ukraine are proposed. Based on the European experience of decentralization reforms, the main directions for Ukraine are proposed. It is proved that in addition to the system of local self-government, another important aspect of decentralization of power is a public audit, which is intended to help local authorities to adhere to civil society rules and legislation. It was established 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.

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