

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА ЙОГО АДАПТАЦІЯ ДО УКРАЇНСЬКИХ РЕАЛІЙ

FOREIGN EXPERIENCE OF DECENTRALIZATION OF POWER AND ITS ADAPTATION TO UKRAINIAN REALITIES

У статті досліджено зарубіжний досвід децентралізації влади, розглянуто можливості його адаптації до українських реалій. Обґрунтовано, що процеси євроінтеграції та децентралізації вимагають проведення глибоких економічних реформ, розв'язання проблем територіального розвитку. Регіональна політика має бути орієнтована на розвинене місцеве самоврядування, на активні територіальні громади, що найбільше узгоджується зі світовим досвідом державного регулювання розвитку територій і відповідає сучасним запитам суспільства, соціальним потребам та ресурсним можливостям регіонів.

Ключові слова: децентралізація влади, органи державної влади, місцеве самоврядування, державне регулювання, територіальні громади, місцеве управління.

В статье исследован зарубежный опыт децентрализации власти, рассмотрены возможности его адаптации к украинским реалиям. Обосновано, что процессы евроинтеграции и децентрализации требуют проведения глубоких экономических реформ, решения проблем территориального развития. Региональная политика должна быть ориентирована на развитое местное само-

управление, на активные территориальные общины, что наиболее согласуется с мировым опытом государственного регулирования развития территорий и отвечает современным запросам общества, социальным потребностям и ресурсным возможностям регионов.

Ключевые слова: децентрализация власти, органы государственной власти, местное самоуправление, государственное регулирование, территориальные общины, местное управление.

The article examines the foreign experience of decentralization of power, considers the possibilities of its adaptation to Ukrainian realities. It is substantiated that processes of European integration and decentralization require deep economic reforms, solving territorial development problems. Regional policy should be oriented on developed local self-government, on active territorial communities, which is most consistent with the world experience of state regulation of the development of territories and meets modern demands of society, social needs, and resource potential of regions.

Key words: decentralization of power, public authorities; local self-government, state regulation, territorial communities, local government.

УДК 336.14

Дубина М.В.

аспірант кафедри фінансів, банківської справи та страхування Національна академія статистики, обліку та аудиту

Постановка проблеми. Для України важливо проаналізувати ключові елементи досвіду реформування територіальної організації влади та бюджетної децентралізації, адже реалізація політики інтегрування України до Європейського Співтовариства передбачає необхідність побудови системи місцевого самоврядування та її фінансового забезпечення відповідно до європейських принципів організації управління регіональним і місцевим розвитком, що й зумовлює актуальність цього дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед учених, праці яких відіграють важливу роль у вивченні проблематики фінансового забезпечення місцевих органів влади в децентралізації, відзначимо таких, як Т. Бондарук [1; 2], О. Власюк та ін. Проте з урахуванням трансформаційних процесів в Україні дослідження проблем зарубіжного досвіду децентралізації влади є актуальним та своєчасним.

Постановка завдання. Мета статті полягає у дослідженні зарубіжного досвіду децентралізації влади та перспектив його адаптації до українських реалій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сформована система територіальної організації влади продемонструвала неспроможність в умовах ринкової економіки результативно та ефективно впливати на процеси соціально-економіч-

ного розвитку територій, виявилася нездатною до самовдосконалення і саморегуляції [1].

Законом «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. передбачено передумови для об'єднання територіальних громад, визначено організаційно-правові засади їх співробітництва, принципи, форми і механізми, що дає змогу визначити їхню потенційну здатність до об'єднання та його можливі наслідки [2].

Сьогодні у світі не існує жодної універсальної моделі чи методології, яку б можна було в повному обсязі і без змін застосувати в Україні. Пізні історичні умови розвитку сприяли формуванню декількох моделей організації місцевого самоврядування, специфічними ознаками яких є типи та форми взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади.

Незважаючи на наявність різних моделей місцевого самоврядування та національних особливостей у розподілі повноважень між місцевою та центральною владою, існують спільні ознаки, що характеризують децентралізаційні процеси в європейських країнах.

У процесі аналізу численних підходів і напрямів із питання конкретної участі держави в регулюванні фінансового забезпечення місцевого самоврядування професор Т.Г. Бондарук виокремлює три найважливіші напрями її діяльності. Перший – створення правових та організаційних умов, необ-

хідних для функціонування ринкових інститутів. Другий – трансформація державного управління, зокрема управління економікою відповідно до вимог ринкового господарства. Третій – перехід до нових форм регулювання, проведення економічної і соціальної політики для: збереження стабільності в суспільстві, в якому посилюється соціальне розшарування, не забезпечується рівень прожиткового мінімуму більшості населення, зростає рівень безробіття; стабілізації економіки; забезпечення економічного зростання [2, с. 17–18].

У сучасних умовах виділяють п'ять основних характеристик, що притаманні 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 [3, с. 685].

Розглянемо досвід проведення децентралізації в країнах Східної та Західної Європи. В європейських країнах реформування територіальної організації влади, зміцнення фінансових засад та компетенції місцевого самоврядування стало дієвим механізмом стимулювання економічної активності, розроблення ефективних стратегій регіонального та місцевого розвитку, підвищення якості послуг населенню. Це забезпечується насамперед завдяки реалізації принципу субсидіарності в розподілі повноважень між рівнями управління. Традиційно у центральних органів державної влади залишаються лише ті повноваження, які потрібні для вирішення загальнодержавних завдань (національна безпека, великі інфраструктурні проекти, розвиток науки тощо), тоді як усі завдання забезпечення життєдіяльності громад вирішуються безпосередньо на місцях.

Така організація управління сприяє зростанню довіри населення як до органів місцевого самоврядування, так і до органів державної влади, надає місцевим органам влади більшу фінансову незалежність і дає змогу ефективніше використовувати місцеві ресурси для стимулювання економічного розвитку.

В основі побудови систем місцевого самоврядування сучасних держав лежить їх адміністративно-територіальний устрій, що виступає одним із найважливіших складників організації держави. Метою поділу території держави на відповідні адміністративно-територіальні одиниці є створення умов для формування найбільш ефективної системи публічної адміністрації, заснованої на врахуванні географічних, демографічних, економічних, соціальних, культурних та інших особливостей територіальних одиниць, що здійснюється для забезпечення її максимальної відповідності потребам населення. Отже, раціональна територі-

альна організація держави – основа формування дієвої системи публічної адміністрації у цілому та місцевого самоврядування зокрема.

Світова практика має великий організаційний та економічний досвід формування місцевого самоврядування. Прийнято розрізняти декілька моделей місцевого самоврядування. У цілому в Європі місцеве самоврядування має дві характерні ознаки – північну та південну. Скандинавські (північні) країни відрізняються високим ступенем автономії місцевого самоврядування, країни Південної Європи (південні) – низьким [5, с. 411].

Першу групу умовно можна назвати континентальною, або французькою. Поширена вона в країнах континентальної Європи (Франції, Італії, Іспанії, Бельгії, Португалії і певною мірою у Греції), в більшості країн Латинської Америки, Близького Сходу, франкомовної Африки. За такої моделі органи місцевого самоврядування мають конституційний статус, але щодо надання послуг зазвичай залежать від допомоги й указівки з боку центральних агентств місцевого рівня [5, с. 412]. Друга група системи місцевого самоврядування може бути визначена як англосаксонська. Вона поширена переважно у Великобританії, Ірландії, США, Канаді, Індії, Австралії, Новій Зеландії та ін. У межах англосаксонської моделі представницькі місцеві органи формально виступають як такі, що діють автономно в межах наданих їм повноважень [5, с. 413].

Адміністративно-територіальний устрій зарубіжних країн формувався, як правило, під впливом географічних чинників у їх сукупності з економічними, соціальними та демографічними особливостями територій. Формування цих чинників, зумовлене динамікою суспільного прогресу, призводить до відповідних змін в адміністративно-територіальному устрої держави. Проте зазвичай вони не є надто радикальними, а самі держави досить обережно ставляться до реформ територіального устрою.

Так, Закон Італійської Республіки про устрій місцевих автономій, що був прийнятий у 1990 р., спрямований на оптимізацію розмірів адміністративно-територіальних одиниць, ліквідацію малочисельних ланок, які не володіли достатніми фінансовими ресурсами для вирішення нагальних проблем. Нові комуни, згідно з указаним Законом, можуть створюватися в Італії за наявності не менше 10 тис. жителів, провінції – не менше 200 тис. жителів. Законом було передбачено і фінансові стимули для об'єднання й подальшого злиття комун із населенням чисельністю менше 5 тис. жителів або для їх приєднання до більших комун.

Відповідні реформи територіального устрою проводилися у 1980–1990-х роках у Бельгії, Данії, Німеччині, Швеції та інших європейських держа-

вах. Зокрема, у Бельгії в 1975 р. за ініціативи Міністерства внутрішніх справ число муніципалітетів з 2 359 було скорочено до 596. Наприкінці 80-х років у країні функціонувало лише 589 муніципалітетів. Така їх чисельність збереглася і дотепер.

Швеція, як і низка інших країн, не уникала необхідності проведення реорганізації місцевого управління, зумовленої потребою перегляду кількості та розмірів територіальних одиниць. Річ у тім, що до середини 1940-х років у Швеції існувало більше 2 тис. комун із чисельністю населення всього у кілька сотень чи тисяч осіб, які не могли забезпечити виконання зростаючого обсягу власних завдань. Вони перебували у стані постійного дефіциту фінансових ресурсів і, відповідно, не могли ефективно виконувати свої функції. Тому Швеція вжила низку законодавчих та організаційних заходів, спрямованих на скорочення кількості муніципальних одиниць шляхом їх максимального укрупнення. У результаті цього кількість комун скоротилася майже в 10 разів – тепер їх налічується в країні лише 288 із середньою чисельністю населення 30 тис. осіб [6].

Реформа місцевого самоврядування (як правило, відбувалася у межах реформи адміністративно-територіального устрою), що розпочалася в 1960-х роках минулого століття і подекуди триває до цього часу, мала на меті поліпшення надання послуг населенню на місцях шляхом передачі частини повноважень від органів державної влади місцевому самоврядуванню та збільшення участі громадянського суспільства у прийнятті важливих рішень щодо місцевого розвитку. У більшості країн цього було досягнуто шляхом укрупнення територіальних одиниць. Наприклад, у Данії протягом 1965–1975 рр. кількість муніципалітетів зменшилася з 993 до 275, у Нідерландах (1980–1991 рр.) – з 811 до 504, у Греції (1997–2000 рр.) – з 5 343 до 1 033 [7].

Після здобуття незалежності балтійськими країнами (Естонії, Литви та Латвії) гостро постало питання проведення реформи місцевого самоврядування як основи для переходу до ринкової економіки. Першим кроком до реформи стали демократичні вибори до міських рад, проведені в Естонії, Латвії та Литві в 1989 р. Створення нової системи місцевого управління базувалося на принципах Європейської хартії про місцеве самоврядування, до якої Латвія, Естонія і Литва приєдналися відповідно в 1996, 1994 та 1999 рр. [8, с. 35]. Основним завданням реформи місцевого самоврядування визначалося демократизація та децентралізація державної влади, залучення населення до місцевого управління.

Дотримання принципів Європейської хартії про місцеве самоврядування та проведення реформи поставило перед країнами Балтії проблему зміни адміністративно-територіального устрою, адже

досить малі адміністративно-територіальні одиниці виявилися неспроможними фінансово себе утримувати. Проте, незважаючи на подібність процесів реформування, кожна з балтійських країн сформувала власну систему територіального управління, яка значно відрізнялася від інших. Так, у Латвії залишилася дворівнева система місцевого управління. В Естонії та Литві було ліквідовано один рівень, проте в Естонії місцеве самоврядування було сформоване на рівні територіальної громади (муніципалітету), а в Литві – на рівні району [8, с. 35].

В Естонії з прийняттям закону «Про місцеве самоврядування» у 1989 р. як одного з найсуттєвіших компонентів децентралізації розпочалася адміністративна реформа. До 1993 р. місцеве самоврядування здійснювалося на двох рівнях: перший – селища, села й міста, другий – повіти. Найсуттєвішою зміною, що відбулася під час реформи, можна вважати зміну дворівневої системи місцевого самоврядування на однорівневу [9, с. 38]. Дана реформа надавала містам та сільським територіям статус самоврядних одиниць за умови розроблення та впровадження програми соціально-економічного розвитку, перевіряючи, таким чином, готовність територіальної громади до децентралізованого управління. Після проведення адміністративно-територіальної реформи в Естонії сформувалося однорівневе місцеве самоврядування, що включає міста та волості. Своєю чергою, система управління складається із місцевого і проміжного рівнів урядування.

Місцевий рівень складається з 215 місцевих самоуправлень, які об'єднують 185 волостей і 30 міст. Керівника волості обирають її мешканці [10]. Хоча за період реформи загальна кількість муніципалітетів в Естонії скоротилася від 254 у 1995 р. до 213 станом на початок 2016 р., певна кількість найменших сільських муніципалітетів залишилася, однак під час надання послуг вони зазвичай співпрацюють зі своїми більшими сусідами [11, с. 10].

У грудні 2015 р. уряд Естонії оприлюднив законопроект щодо нової, більш комплексної реформи. Ця реформа передбачає два етапи і вступила в силу на момент проведення місцевих виборів у жовтні 2017 р.

Особливості нової реформи:

- встановлення мінімального критерію до чисельності населення на рівні п'яти тисяч мешканців, що має гарантувати надання високоякісних публічних послуг;
- перший етап реформи є добровільним і передбачає фінансові стимули у формі державних грантів для тих, хто вибрав шлях об'єднання;
- головам рад і мерам, чий повноваження припиняються в результаті об'єднання пропонується певна компенсація;

- для муніципалітетів із кількістю мешканців менше п'яти тисяч осіб (і, можливо, іншою), які не погоджуються на добровільне об'єднання, уряд планує ініціювати злиття без фінансових компенсацій [11, с. 12].

Однак упровадження адміністративно-територіальних реформ проходило зі значними труднощами. Насамперед вони стосувалися небажання дрібних громад об'єднуватися. При цьому помилкою з боку держави стало те, що не було затверджено чітких правил щодо критеріїв та формату об'єднання. Це призвело до того, що нові громади хоча й виникали, але були неспроможні виконувати необхідні функції.

На відміну від вище розглянутих країн, у Польщі було чітко розподілено доходи кожного рівня управління. Вагома частка в доходах місцевих бюджетів припадає на податок на власність. Кожен рівень бюджетної системи має свою частку в загальнодержавних податках. Податки на власність відповідають засадам справедливого оподаткування: володіння землею, нерухомістю, транспортними засобами є ознакою певного рівня доходів, і оподаткування об'єктів не суперечить вимозі врахування платоспроможності платників. Саме на місцевому рівні легше обліковувати, оцінювати і стежити за змінами бази оподаткування. Податок на майно громадян є виправданим за значної диференціації доходів населення. Обґрунтуванням такої позиції є той факт, що розмір платежів за ресурси має сприяти раціональному використанню, зацікавленню органів місцевого самоврядування у відновленні ресурсів, контролю над їх використанням [12].

Висновки з проведеного дослідження.

Сучасний стан економіки України та її регіонів зумовлений диспропорцією галузево-секторальної структури, яка є наслідком неефективних реформ, нестабільності та економічної кризи в державі. У регіонах простежується низка негативних явищ, зумовлених утратою виробничого потенціалу, низькою інтенсивністю структурних змін, недостатнім рівнем підприємницької активності, невідповідністю структури економіки регіонів потребам розбудови інноваційної моделі розвитку, що, своєю чергою, впливає на соціально-економічний розвиток регіонів.

Процеси євроінтеграції та децентралізації вимагають проведення глибоких економічних реформ, розв'язання проблем територіального розвитку. Регіональна політика орієнтована на розвинене місцеве самоврядування, на активні територіальні громади, що найбільше узгоджується зі світовим досвідом державного регулювання розвитку територій і відповідає сучасним запитам

суспільства, соціальним потребам та ресурсним можливостям регіонів. При цьому світовий досвід розмежування владних повноважень і фінансових ресурсів за рівнями бюджетної системи може стати основою для досягнення стійкого економічного розвитку та надання населенню доступних і якісних послуг.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Переваги, позитивні наслідки та ризики бюджетної децентралізації / Т.Г. Бондарук, І.С. Бондарук, О.С. Бондарук. Науковий вісник Національної академії статистики, обліку та аудиту. 2016. № 3. С. 38–48.
2. Bondaruk T.G., Bondaruk I.S. State regulation of financial support of municipal authority under decentralisation conditions. Науковий вісник Полісся. 2017. № 4(13). Ч. 1: Міжнародна наукометрична база Web of Science.
3. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508–VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18/card6#Public>.
4. Пігуль Н.Г., Люта О.В. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. Глобальні та національні проблеми економіки. 2016. № 9. С. 684–688.
5. Бондарук Т.Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні: монографія; НАН України; Ін-т екон. та прогноз. К.: Експрес, 2009. 608 с.
6. 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.: Софія, 2012. 128 с.
7. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. К.: НІСД, 2016. 61 с.
8. Нехаичук Д.В. Кризь призму зарубіжного досвіду проведення адміністративно-територіальної реформи: новітні виклики вітчизняного сьогодення. Держава та регіони. 2014. № 3. С. 34–39.
9. Сєрьогіна Т.В. Адміністративно-територіальна реформа як складова децентралізації влади в Естонській Республіці. Public administration aspects. 2015. № 4. С. 36–44.
10. Стежар Т. Децентралізація: Уроки Естонії для України. УНІАН. 2015. 31 січня. URL: <http://decentralization.unian.ua/1038703-detsentralizatsiya-uroki-estoniji-dlya-ukrajini.html>.
11. Янг Д. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. URL: <http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Misceve-samovryaduvannya-v-krayinah-Skandiinaviyi-ta-Baltiyyi.pdf>.
12. Бусол О.Ю. Зарубіжний досвід проведення реформ з децентралізації у контексті фінансового регулювання місцевого самоврядування. Громадська думка про правотворення. 2016. № 8. С. 8–16.