

УДК 342.5(ЄС)

В. Роман

## МОДЕЛІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Розглянуто тлумачення поняття “децентралізація”, запропоновані вітчизняними вченими. Наведено моделі місцевого самоврядування, що забезпечують децентралізацію влади у провідних країнах ЄС. Визначено проблеми впровадження децентралізаційних реформ, зокрема щодо інститутів громадянського суспільства. Запропоновано низку заходів із залучення інститутів громадянського суспільства до розробки політики та здійснення управління з метою забезпечення злагодженості й прозорості консультацій органів влади з громадськістю.

**Ключові слова:** суть децентралізації, моделі місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства, засади та вимоги проведення децентралізації, механізм та методи впливу.

У всіх розвинених країнах ЄС головне завдання влади полягає у задоволенні проблем інститутів громадянського суспільства за допомогою місцевого самоврядування. Проблема якісного задоволення таких потреб допомагає вирішити децентралізація, оскільки децентралізація означає передачу права приймати рішення органам, які не підпорядковані центральним органам влади і яких обирають зацікавлені громадяни. З огляду на це питання впровадження децентралізаційних реформ не втрачають своєї актуальності на сучасному етапі та потребує якісного і швидкого втручання та розробки дієвих заходів щодо його реалізації.

Аналіз попередніх досліджень проблематики децентралізації та деконцентрації влади різних країн світу досліджувало багато вітчизняних і зарубіжних вчених, зокрема: В. Борденюк [1], О. Бориславська [2], М. Іжа [3], Л. Лозовська [4], В. Матвієнко [5], В. Пилипишин [6], Д. Хріпливець [7], Я. Брюкнер [8], Ч. Тієбут [9], Х. Зоу [10], С. Юльмаз [11] та інші.

Мета статті – дослідити та проаналізувати процес децентралізації та деконцентрації влади країн ЄС.

О. Бориславська стверджує, що децентралізація є доволі складним поняттям, яке можна розкривати через його вплив на: адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів. Проблематика децентралізації як одного із засобів підвищення ефективності функціонування публічної влади вже впродовж тривалого часу перебуває в полі зору вітчизняних науковців та експертів. Це зумовлено, зокрема, успішною реалізацією засади децентралізації у практиці більшості держав Європейського Союзу. Децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня [12].

В. Борденюк зазначає, що система взаємовідносин органів місцевого самоврядування та органів державної влади пов'язана з деконцентрацією і децентралізацією. На думку автора, на ефективність функціонування місцевої

системи управління впливає зв'язок децентралізації та деконцентрації влади, співвідношення функцій та компетенції органів влади, їх розподіл за функціональними та галузевими принципами [13].

Необхідною умовою демократизації державної влади і суспільства є децентралізоване управління.

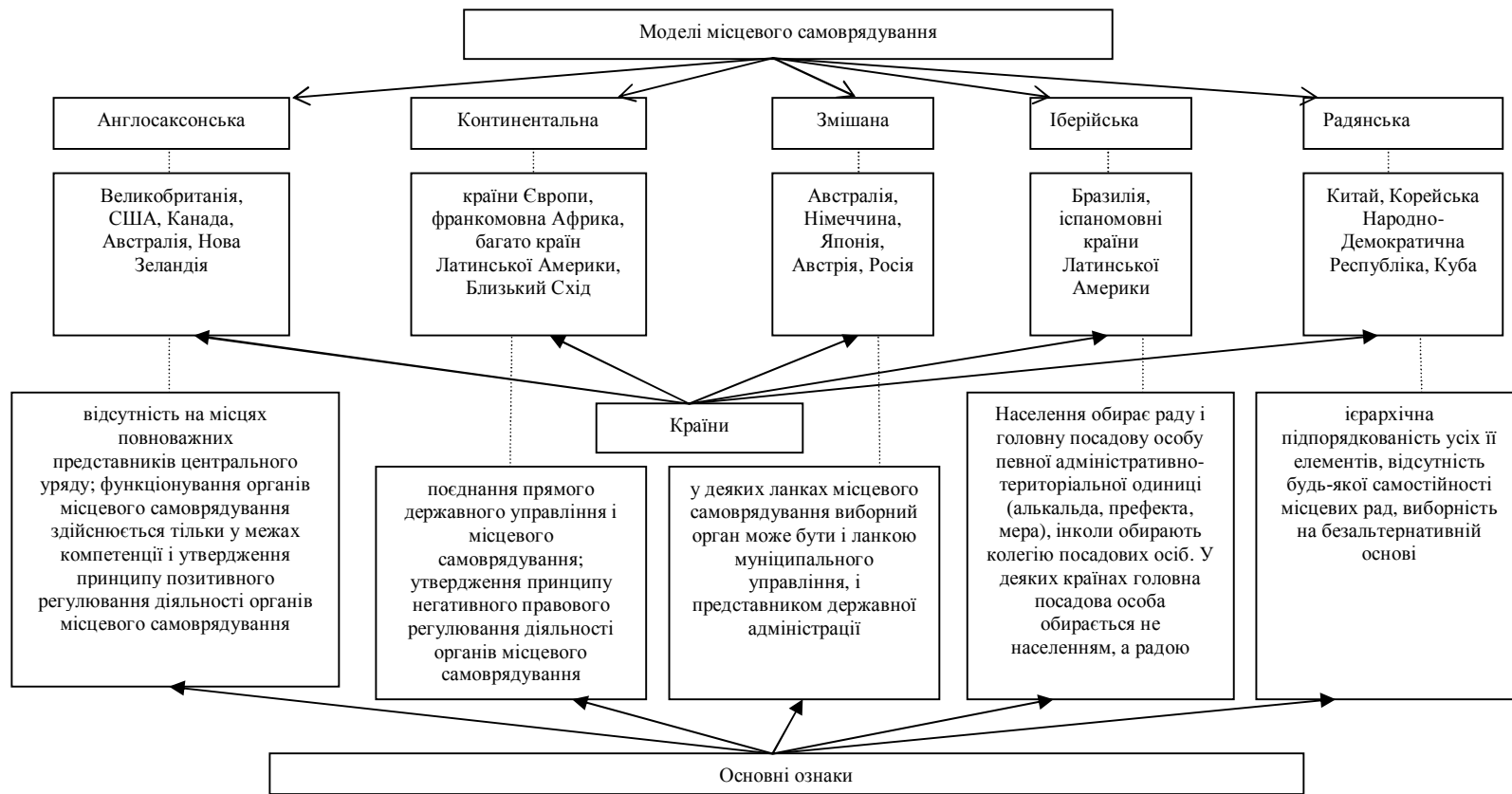
Одним із аргументів на користь здійснення децентралізаційних реформ є підвищення ефективності діяльності як центральних, так і місцевих органів влади, а також створення сприятливих умов для економічного розвитку. Так, ще у 1956 р. американський дослідник Ч. Тіебут [14] наголошував на тому, що децентралізоване виробництво товарів, робіт і послуг краще відповідає потребам громадян, ніж централізоване планування. Більшість сучасних науковців, які намагалися обґрунтувати ефективність з економічної точки зору децентралізації для розвитку країни, дійшли висновку, що вона позитивно впливає на макроекономічну стабільність держави. Зокрема, С. Іфмаз [15] у 1999 р. вивів гіпотезу про те, що саме децентралізація має позитивний вплив на підвищення темпів економічного росту у будь-якій державі: федеративній чи унітарній. Однак його гіпотеза не завжди справджується для перехідних країн, у яких вплив децентралізації є майже несуттєвим. Пояснити цю ситуацію спробували Я. Брюкнер [16] та Х. Зоу [17], які, працюючи незалежно один від одного, висунули припущення, що усі позитивні наслідки процесів децентралізації нівелюються такими характерними для країн цього типу явищами, як корупція та ухилення від податків [18].

Виділяють англосаксонську, континентальну, іберійську, радянську та змішану моделі місцевого самоврядування (рис. 1).

Муніципальне управління може здійснюватися у різних організаційних формах, які в сукупності утворюють єдину систему або модель системи місцевого самоврядування, за допомогою якої у рамках усієї країни вирішуються питання місцевого значення. Модель місцевого самоуправління означає форму організації влади територіальною громадою з метою найбільш ефективного вирішення питань місцевого значення [19].

Аналіз систем місцевого самоврядування зарубіжних країн показує, що у світі існує декілька їх моделей, які істотно відрізняються одна від одної за принципами формування органів місцевого самоврядування, типом взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади, формами взаємодії представницьких і виконавчо-розпорядчих органів у системі місцевого самоврядування [20].

У країнах Європейського Союзу врядування визначається як низка правил, процесів та норм поведінки, що стосуються способу реалізації владних повноважень, особливо щодо питань забезпечення їх відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності та скоординованості дій. Основоположним аспектом реформ, що реалізуються інституціями Європейського Союзу з метою вдосконалення його системи врядування (одне з чотирьох стратегічних завдань, визначених Європейською Комісією як складова її чинних повноважень), є більш якісне залучення громадянського суспільства до процесів вироблення правил та політики на рівні ЄС (процедури консультацій та участі громадян у розробці державної політики) [21].



**Рис. 1. Моделі та ознаки організації місцевого самоврядування**

Діяльність у цьому напрямі ґрунтується на таких засадах і з дотриманням таких вимог і принципів:

- відкритість передбачає активну комунікацію із громадськістю стосовно завдань і обов'язків різних органів влади та державних установ, а також рішень, які приймаються ними;

- участь передбачає сприймання громадян та їхніх організацій не як пасивних об'єктів (або суб'єктів) політики й адміністративних рішень, а як безпосередніх, активних і зацікавлених сторін, що мають право брати широку участь у процесі прийняття адміністративних рішень на всіх етапах політики – від початкових стадій і протягом усього циклу політики й управління;

- підзвітність, що базується на засадах права європейців на “належне управління”, окрім традиційних типів відповідальності (політичної та адміністративної) передбачає також обов'язок реагування влади на потреби громадян. Це вимагає чіткого розподілу обов'язків – не лише між органами й установами, що приймають рішення, але й між ними та інститутами громадянського суспільства. Також це передбачає й вищий рівень відповідальності з обох сторін;

- ефективність: державна політика, законодавча й регуляторна системи повинні відповідати реальним суспільним потребам, мати чіткі цілі й прийматися із урахуванням оцінки їх очікуваного впливу та попереднього досвіду. Політичні й управлінські рішення мусять прийматися своєчасно й передбачати певну міру гнучкості в їх реалізації з метою врахування місцевих умов або специфічних особливостей сфери управління;

- злагодженість потребує не лише політичного лідерства, а й більшої послідовності між різноманітними інструментами, механізмами політики та різними стратегіями впливу на одну й ту ж реальність [22].

Найбажливішими інституційними механізмами, що забезпечують відкритість і демократичність державного управління в Європейському Союзі, є такі (рис. 2):

1. Органи та інституції, що забезпечують основу для залучення регіональних і місцевих органів влади й управління у процес прийняття рішень на загальнонаціональному рівні. Ці інституції (наприклад, Комітет у справах регіонів Європейського Союзу або подібні інституції, що існують у багатьох країнах-членах ЄС) базуються на:

- переконанні, що демократичні місцеві й регіональні органи самоврядування фактично є більш широким варіантом організацій громадянського суспільства;

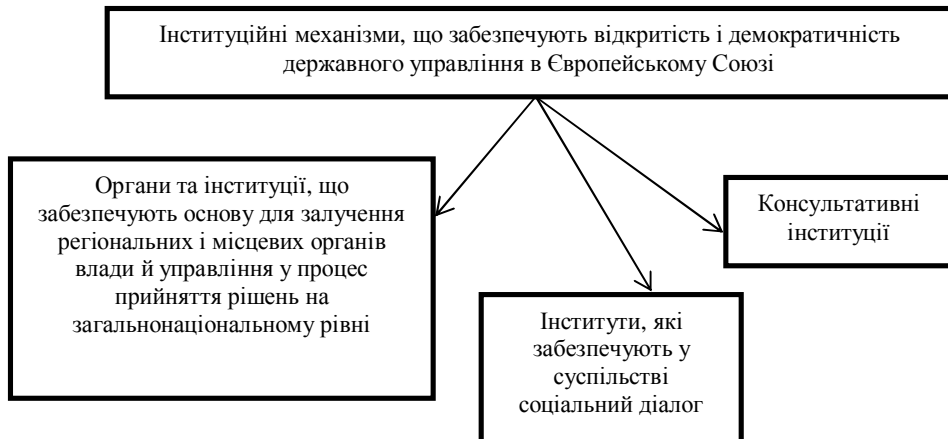
- на принципах децентралізації влади, субсидіарності та наближення процесів прийняття рішень до широкої громадськості.

2. Консультативні інституції, що об'єднують представників різних соціально-економічних верств та інститутів громадянського суспільства, зокрема: виробників, фермерів, перевізників, робітників, дилерів, народних майстрів, споживачів, професійних об'єднань та асоціацій за загальними інтересами. За таким принципом побудовано, наприклад, Комітет із соціально-економічної політики, який діє як на рівні Європейського Союзу, так і в деяких країнах-членах ЄС.

В обох випадках ці типи інститутів, які належать до інфраструктури підтримки державної політики, безпосередньо фінансуються з державних коштів, мають постійну структуру й штат та виконують низку важливих комунікативних і консультативних функцій, що не обмежуються лише обговоренням пропозицій і публікацією проектів рішень, розроблених державними органами, але й здійснюють аналітичні процедури, проводять тематичні дослідження, збирають і узагальнюють

пропозицій й громадські ініціативи щодо розробки, впровадження і реалізації політики, які після цього подаються до уряду або парламенту.

3. Інститути, які забезпечують у суспільстві соціальний діалог та дотримання процедур соціального партнерства між професійними спілками і об'єднаннями або федераціями роботодавців, що відіграє особливу роль у сфері державного управління та розробки політики в країнах ЄС.



**Рис. 2. Інституційні механізми, що забезпечують відкритість і демократичність державного управління в Європейському Союзі**

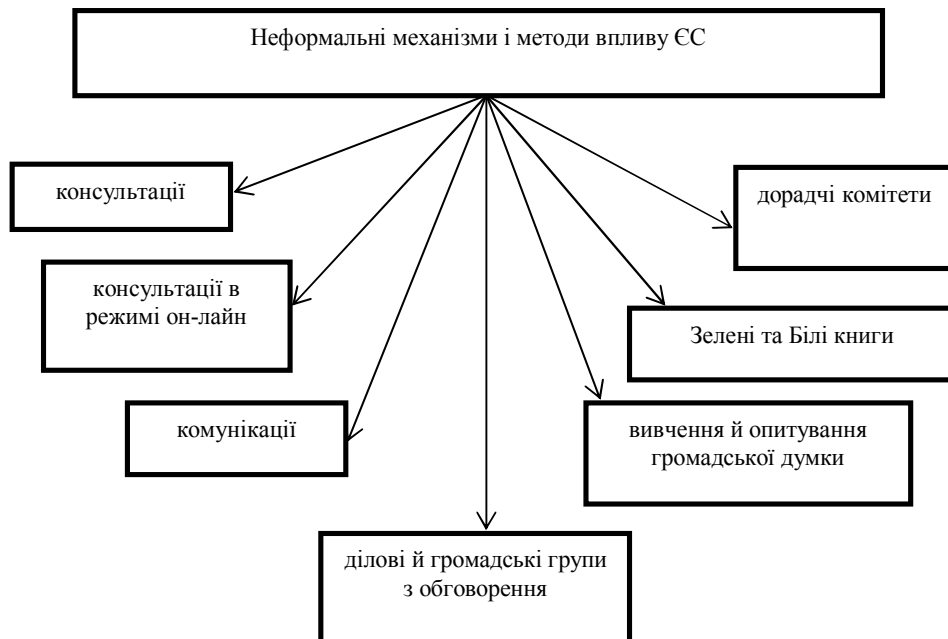
Особливістю цього типу інституційного механізму є те, що його учасники (соціальні партнери) володіють повноваженнями самостійно, на засадах взаємної згоди приймати важливі рішення щодо низки питань у сфері соціальної політики. Органи державного управління, які можуть відігравати різні ролі в такому соціальному діалозі, зобов'язані виконувати офіційні домовленості соціальних партнерів та рішення органу з питань соціального партнерства, впроваджуючи заходи з метою їх виконання, зокрема законодавчого й регуляторного спрямування. Окрім того, в деяких випадках угоди у сфері соціального партнерства набувають сили нормативно-правових актів і виконуються в обов'язковому порядку на рівні з рішеннями органів влади.

У багатьох країнах Європейського Союзу секторальне (галузеве) законодавство передбачає створення постійно діючих консультативних органів за участю відповідних інститутів громадянського суспільства (захист прав споживачів та довкілля, охорона здоров'я тощо), що відіграють ключову роль у процесах прийняття рішень органами державного управління у відповідних секторах/галузях. У деяких сферах такі органи (що об'єднують представників урядових структур та інститутів громадянського суспільства) мають законодавчо визначені повноваження брати участь в управлінні й проводити моніторинг реалізації політики у певній сфері (наприклад, в управлінні соціальною або пенсійною політикою).

Якщо порушуються визначені положення й вимоги щодо проведення публічних консультацій, такий регуляторний інструмент скасовується в судовому порядку. Як правило, в таких випадках лише відповідні інститути громадянського суспільства (а не окремі громадяни) мають право звертатися до суду з позовом щодо

скасування таких механізмів реалізації політики від імені фізичних і юридичних осіб, на права й інтереси яких вони мають або можуть мати вплив.

Європейський Союз та країни-члени ЄС використовують спектр більш неформальних механізмів і методів впливу (рис. 3).



**Рис. 3. Неформальні механізми і методи впливу ЄС**

Вибір певного механізму (або їх комбінації), так само, як і їхня відповідна послідовність на різних стадіях процесу прийняття рішення, залежить від низки факторів, що включає: сферу дії і тип рішення щодо політики; роль органів державного управління у відповідній сфері; роль різних зацікавлених груп.

У деяких країнах Європейського Союзу законодавство загального спрямування, що регулює діяльність уряду, органів державного управління та держадміністрацій, містить конкретні положення й вимоги щодо проведення публічних консультацій, особливо це стосується процесу розробки й прийняття підзаконних актів та інших регуляторних інструментів/механізмів для реалізації державної політики, визначеної і впроваджуваної урядом або парламентом.

Нещодавні пропозиції щодо вдосконалення інституційних домовленостей, механізмів та методик проведення публічних консультацій на рівні ЄС були розроблені спеціальною робочою групою, організованою Європейською Комісією в рамках виконання “Білої книги щодо врядування в Європі” (“White Paper on European Governance”). Ці пропозиції, своєю чергою, стали предметом широких консультацій із зацікавленими сторонами поза межами Європейської Комісії (зокрема й з інститутами громадянського суспільства), стосувалися наступних проблем.

Існує необхідність у запровадженні більш системного діалогу з представниками регіональних та місцевих органів самоврядування (через їхні

об'єднання) на початкових стадіях розробки політики у будь-якій сфері й стосовно кожного адміністративного рішення. Що стосується питання реалізації політики, то в цій сфері запропоновано укласти угоди про співробітництво з органами місцевого самоврядування у рамках реалізації політики в певній сфері. Згідно з такими угодами, органи місцевого самоврядування беруть на себе питання реалізації певних заходів з метою досягнення окремих законодавчо визначених цілей політики. Ці угоди повинні також передбачати необхідні заходи щодо моніторингу й отримання зворотного зв'язку.

Потребує посилення роль постійно діючих консультативних інституцій (таких як, наприклад, Комісія у справах регіонів та Комісія з соціально-економічної політики) як під час розгляду пропозицій у сфері державної політики, так і під час оцінки її реалізації щодо співставлення цілей, результатів та наслідків дій.

Існує потреба в певній формалізації процедур організації й залучення інститутів громадянського суспільства до розробки політики та здійснення управління з метою забезпечення злагодженості й прозорості консультацій органів влади з громадськістю. Проте для підтримки гнучкості цієї важливої сфери важливо не просто ухвалити нові нормативні вимоги, а, насамперед, реалізувати низку таких заходів:

- створити базу даних інститутів громадянського суспільства, в якій має міститися інформація щодо їхніх цілей, членства, джерел фінансування та методів консультацій з їхніми членами;

- створити реєстр консультативних органів (завдання, членство, методи роботи);

- затвердити Кодекс поведінки або принципів, які встановлять мінімальні стандарти щодо здійснення консультаційних процедур (визначать питання проведення консультацій; застосування консультацій на початкових стадіях; встановлять критерії визначення відповідних зацікавлених сторін; проведення процедури консультування й представлення результатів консультацій тим, хто приймає рішення; питання надання зворотного зв'язку зацікавленим сторонам, з якими проводилося консультування);

- створити можливості партнерства із певними інститутами громадянського суспільства (особливо у сферах соціальної політики, діяльності об'єднань працівників, споживачів і виробників певних товарів);

- удосконалити роботу мереж взаємозв'язків і взаємовідносин, які фокусуються на виконанні місцевих і специфічних цілей (із асоціаціями підприємців, місцевими громадами й органами місцевої влади, дослідницькими центрами тощо);

- розробити конкретні засади збирання й використання експертних і технічних порад: такі засади забезпечать прозорість процесу управління і створять можливість для того, що буде чітко видно, яку раду отримано, від кого саме, яким чином рада було включено в адміністративне рішення або як саме її було використано (такі засади повинні забезпечити підзвітність, плюралізм та добросовісність отриманих експертних матеріалів).

Потребують більшої відкритості процедури прийняття рішень і посилення консультаційних механізмів (публічні слухання, експертні обговорення тощо), проведення консультацій з інститутами громадянського суспільства у сфері діяльності парламенту та інших представницьких органів демократії (наприклад, муніципальних рад).

У Центральній і Східній Європі і, зокрема, в країнах СНД, упродовж минулого десятиріччя більшість зусиль спрямовувалися на створення системи демократичних інституцій, яка визначає основи сучасної держави (розподіл владних повноважень, забезпечення верховенства права), а також на запровадження базових структур ринкової економіки. Окрім цього, чимало уваги приділялося (особливо в так званих країнах-кандидатах у ЄС) питанням адаптації їх законодавства до стандартів ЄС і заснування або реформування окремих інституційних структур, необхідних для ефективної й узгодженої імплементації правових засад ЄС.

Тому лише нещодавно у східноєвропейських країнах і, зокрема, в Україні розпочалася нова фаза процесу реформування, в рамках якої складовими програми реформ стали:

- розробка й реалізація більш глибоких структурних реформ;
- визначення більш ефективних форм організації державного управління;
- вирішення проблеми структурної слабкості й неефективності системи адміністративного управління (реформування системи державної служби, удосконалення міжвідомчої координації, посилення територіальної децентралізації, підвищення ролі органів місцевого самоврядування), підвищення відкритості й прозорості процедур прийняття рішень для участі громадськості.

Проте, незважаючи на досягнуті успіхи, процедури і практика консультування органів влади з громадськістю на рівні центральних органів влади та управління залишаються ще недостатньо розвиненими в силу дії таких факторів:

- недостатньої культури системи управління, її відкритості й прозорості;
- організаційної слабкості інститутів громадянського суспільства (як щодо технічних можливостей громадських організацій, так і їхньої здатності концентрувати й чітко та повно виражати інтереси громадських верств), а також високого ступеня фрагментарності громадянського суспільства.

Незважаючи на протиріччя різних моделей здійснення місцевого самоврядування у всій Європі, очевидна зацікавленість міжнародних організацій з питань місцевого самоврядування в об'єднанні зусиль щодо вироблення загальних підходів у здійсненні регіональної та місцевої влади, що свідчить про перспективи встановлення загальноєвропейських стандартів в області здійснення місцевого самоврядування [23].

### **Висновки**

Отже, пройшовши довгий шлях розвитку та запровадження децентралізація, доволі швидко зайняла вагоме місце у розвитку економіки провідних країн світу. І 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 консультаційних 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.



## Література

1. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) / В. Борденюк // Право України [Текст]. — 2005. — № 1. — С. 21—25.
2. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України [Текст] / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. — К. : Москаленко О. М., 2012. — 212 с.
3. Іжа М. М. Показник децентралізаційних процесів у країнах Європи [Електронний ресурс] / М. М. Іжа. — Режим доступу: <http://sevntu.com.ua/jspui/bitstream/123456789/3288/1/112-30.pdf>.
4. Лозовська Л. І. Механізми взаємодії місцевого самоврядування країн Європейського Союзу з наднаціональними структурами [Електронний ресурс] / Л. І. Лозовська. — Режим доступу: [http://www.rusnauka.com/26\\_НП\\_2009/Gosupravlenie/52135.doc.htm](http://www.rusnauka.com/26_НП_2009/Gosupravlenie/52135.doc.htm)].
5. Матвиенко В. Я. Прогностика: прогнозирование социальных и экономических процессов: теория, методика, практика [Текст] / В. Я. Матвиенко. — К. : Укр. пропілеї, 2000. — 500 с.
6. Пилипишин В. П. Вплив процесів інтеграції на національні системи державного управління [Електронний ресурс] / В. П. Пилипишин. — Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11pvpdcu.pdf>.
7. Хріпливець Д. Є. Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Д. Є. Хріпливець. — Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=188>.
8. Tiebout C. M. A pure theory of local expenditures / C. M. Tiebout // Journal of political Economy [Text]. — 1956. — Vol. 64. — P. 416—424.
9. Yifmaz S. The Impact of Fiscal Decentralization on Macroeconomic Performance / S. Yifmaz // National Tax Association Proceedings of the Ninety-second annual conference [Text] (Atlanta, Georgia, 1999). — Atlanta : [s. n.], 1999. — P. 251—260.
10. Jan K. Brueckner. Fiscal Decentralization in Developing Countries: The Effect of Local Corruption and Tax Evasion / Jan K. Brueckner // Annals of Economics, and Finance [Text]. — 2000. — № 1. — P. 1—18.
11. Zhang T. Fiscal decentralization, public spending and economic growth in China / T. Zhang, H. Zou // Journal of Public Economics [Text]. — 1998. — Vol. 67. — P. 221—240.
12. Децентралізація публічної влади... — С. 105.
13. Борденюк В. Децентралізація публічної влади... — С. 22.
14. Tiebout C. M. A pure theory of local expenditures... — P. 64.
15. Yifmaz S. The Impact of Fiscal Decentralization on Macroeconomic Performance... — P. 255.
16. Jan K. Brueckner Fiscal Decentralization in Developing Countries... — P. 15.
17. Zhang T. Fiscal decentralization, public spending and economic growth in China... — P. 67.
18. Іжа М. М. Показник децентралізаційних процесів у країнах Європи...
19. Хріпливець Д. Є. Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування...
20. Матвиенко В. Я. Прогностика: прогнозирование социальных и экономических процессов... — С. 105.

21. Пилипишин В. П. Вплив процесів інтеграції на національні системи державного управління...

22. Там само.

23. Лозовська Л. І. Механізми взаємодії місцевого самоврядування країн Європейського Союзу з наднаціональними структурами...

**V. Roman**

## **MODELS OF GOVERNMENT DECENTRALIZATION IN THE EUROPEAN UNION**

The interpretation of the notion “decentralization” suggested by national scientists is considered. The models of local self-government that ensure the decentralization of power in the leading EU countries are presented. The problems of implementing decentralization reforms, in particular concerning the institutions of civil society are defined. A number of measures are suggested to involve civil society institutions to policy development and management implementation to ensure consistency and transparency in government consultations with the public.

**Key words:** essence of decentralization, models of local self-government, civil society institutions, principles and requirements of decentralization, mechanisms and methods of influence.