

СЛЕПЦОВ В. А.

к. е. н.

міський голова м. Карлівка Полтавської області

ФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ МОДЕЛІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ НА ПРИКЛАДІ ДОСВІДУ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

Стаття присвячена дослідженню теоретичних основ формування сучасної системи адміністративно-територіального устрою значної частини провідних країн світу. Розглянуто елементи побудови системи територіальної організації влади європейських країн. Визначено рівні децентралізації місцевого самоврядування в Україні та запропоновано базовий рівень запровадження децентралізації. Висвітлено приклад Польщі у реформуванні місцевого самоврядування. Акцентовується увага на позитивних та негативних сторонах територіального устрою країни, реформуванні органів державної влади та місцевого самоврядування. Обґрунтовано висновок про відповідність системи організації місцевої влади європейських держав та доцільність використання польського досвіду реформ у контексті європейської інтеграції для України.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, органи державної влади, європейські країни, місцева громада, реформа.

СЛЕПЦОВ В. А.

к. э. н.

мэр г. Карловка Полтавской области

ФОРМИРОВАНИЕ УКРАИНСКОЙ МОДЕЛИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ НА ПРИМЕРЕ ОПЫТА ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАН

Статья посвящена исследованию теоретических основ формирования современной системы административно-территориального устройства значительной части ведущих стран мира. Рассмотрены элементы построения системы территориальной организации власти европейских стран. Определены уровни децентрализации местного самоуправления в Украине и предложен базовый уровень внедрения децентрализации. Освещен пример Польши в реформировании местного самоуправления. Акцентируется внимание на положительных и отрицательных сторонах территориального устройства страны, реформировании органов государственной власти и местного самоуправления. Обоснован вывод о соответствии системы организации местной власти европейских государств и целесообразности использования польского опыта реформ в контексте европейской интеграции для Украины.

Ключевые слова: децентрализация, местное самоуправление, органы государственной власти, европейские страны, местная община, реформа.

SLEPTSOV V. A.

candidate of economical sciences

Mayor of Karlovka in Poltava region

FORMATION OF UKRAINIAN MODEL OF LOCAL AUTHORITY DECENTRALIZATION BASED ON THE EXPERIENCE OF EUROPEAN COUNTRIES

The article investigates the theoretical foundations of the modern system of administrative and territorial structure of much of the world leading countries. The elements of building a system of territorial organization of power of European countries. The levels of decentralization of local government in Ukraine and suggested the introduction of a basic level of decentralization. Poland deals example in the reform of local government. Attention is focused on positive and negative sides of the territorial structure, reform of state and local governments. Grounded opinion on the conformity of the organization of local authorities of European countries and the feasibility of using Polish experience in reforms in the context of European integration for Ukraine.

Keywords: decentralization, local government, public authorities, European countries, the local community reform.

karlivkarada@yandex.ru

Постановка проблеми. На сьогодні, адміністративно-територіальна реформа є однією з найбільш важливих умов, які Україна повинна виконати на шляху обраного

зовнішньополітичного курсу на євроінтеграцію. У першу чергу, мова йде про децентралізацію, зміни в системі місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Принципи децентралізації можна назвати основою функціонування системи сучасного державного управління на території Європи, оскільки вони характерні для найбільш успішних унітарних держав, наприклад, Польщі, Чехії, Естонії, Данії, Норвегії, Швеції, Франції. Тому, за твердженням українських можновладців, у цьому питанні наша країна буде орієнтуватися на позитивний досвід європейських країн.

Децентралізація набула популярності протягом останніх десятиріч, але ця ідея не нова. Вона привернула до себе увагу в 1950–60-і роки, коли німецькі та французькі колоніальні адміністрації готували колонії до отримання незалежності, передаючи управління місцевим владам [3]. Адміністративні реформи у розвинених європейських країнах мають перманентний характер і здійснюються вже впродовж тривалого часу. Тому тема є актуальною та вимагає детальних досліджень на прикладі окремих країн Європейського союзу, розглянути мотиви, проаналізувати процеси й висвітлити результати реформування системи місцевого управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням проблем децентралізації місцевої влади та запровадження реформ місцевого самоврядування займається ряд зарубіжних та українських науковців. Серед вітчизняних науковців вагомий вклад зробили такі, як А. Балян, С. Біла, О. Богорад, В. Воротін, Є. Кіш, М. Лендшел, С. Максименко, Т. Мірзодаєва, Т. Никитюк, В. Падалка, В. Панова, М. Підмогильний, О. Тевелев, В. Чужиков та ін. Їх дослідження обґрунтовані вивченням можливості використання європейського досвіду в Україні. Певна увага приділяється вивченню адміністративно-територіального устрою зарубіжних країн, передумовах їх виникнення, пріоритетним напрямкам розвитку, які можуть бути прикладом у формуванні власне української моделі децентралізації місцевої влади.

Постановка завдання. Метою написання статті було вивчення адміністративно-територіального устрою зарубіжних країн, обґрунтування системи територіальної організації місцевої влади у європейських державах та передумови формування української моделі децентралізації місцевої влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Демократична держава передбачає існування відповідної моделі організації влади, в основу якої покладено принцип народовладдя та яка забезпечує реальні можливості реалізації народом належної йому влади на всіх рівнях, реальні засоби впливу народу на політику держави, що здійснюється органами публічної влади, на відповідність діяльності органів влади суверенній волі народу та їх змінність [4]. Тобто, коли вся система публічної влади відповідає цим вимогам, це свідчить про наявність демократичного політичного режиму. Організація влади складається з вищого (загальнодержавного), регіонального, місцевого рівнів. Управління місцевими справами може здійснюватися двома способами:

- 1) чиновниками державного апарату, що призначаються «згори», і які функціонують на місцях (місцеве управління),
- 2) на основі самоврядування населення адміністративно-територіальних одиниць (місцеве самоврядування).

Проте, необхідною складовою демократичної системи управління суспільством слід вважати саме місцеве самоврядування. Оскільки воно забезпечує управління значною частиною справ у місцевих територіальних одиницях на основі самоорганізації населення цих одиниць (територіальних колективів). Цінність місцевого самоврядування полягає в тому, що, будучи рівнем публічної влади, найбільш наближеним до людини, а отже, й найкраще обізнаним із повсякденними проблемами життєдіяльності мешканців територіальних колективів, воно може найкраще забезпечити населення широким спектром публічних послуг: соціальних, побутових, торговельних, культурних, освітніх та інших. Тобто місцеві проблеми доцільніше та ефективніше вирішувати не з центру з допомогою державних чиновників, які працюють на місцях, а передусім, шляхом підтримки та

активізації діяльності територіальних громад у межах демократичної системи управління.

Адміністративно-територіальний устрій зарубіжних країн формувався, як правило, під впливом географічних чинників у їх сукупності з економічними, соціальними та демографічними особливостями територій. Новелізація цих чинників, зумовлена 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 навіть в умовах прийняття нових конституцій чи конституційних законів, що передбачають суттєві зміни в інших сферах організації держави [3].

Основи формування сучасної системи адміністративно-територіального устрою значної частини провідних країн світу є досить консервативними. Наприклад, у таких державах, як США, Федеративна республіка Німеччини (ФРН), Іспанія, Італія, Швейцарія початком формування є XIX ст., у Франції –XVIII ст., а у Великій Британії вони були закладені ще в епоху раннього феодалізму. Побудова дієвої системи територіальної організації влади у європейських державах має різні назви, що відображені на рис. 1. В Україні місцева влада організована на двох рівнях: територіальних громад та регіонів (областей і районів) [2]. З врахуванням досвіду європейських країн, вважаємо базовим рівнем децентралізації місцевого самоврядування в Україні має стати не область, а місто, село, селище, територіальна громада.



Рис. 1. Системи територіальної організації місцевої влади у європейських державах і в Україні

Експерти Ради Європи визнали, що Польща вважається взірцем ряду адміністративних перетворень у Центрально-Східній Європі. Проведена Польщею трансформація, в результаті створила державу нового типу, що служить громадянам. Така держава дає можливість своєму громадянському суспільству формувати й контролювати органи публічної влади [5]. В Україні спостерігається певна схожість вихідних умов обох країн. Виникає спокуса якомога повніше застосувати сусідський досвід в наших умовах. Та для успішного використання вже наявного досвіду Польщі слід акцентувати не лише на його позитивних моментах, а і адекватно співставити його, відносно реалій України [6]. У Польщі бюджетна децентралізація відбувалася разом із реформою про самоврядування, що була здійснена у два етапи: I етап відбувався у 1989–90 рр., коли було впроваджене реальне самоврядування на рівні місцевих громад. II етап – 1997–99 рр., коли самоврядування впроваджувалося на рівні повітів (районів) і воєводств (областей). І кожен з етапів супроводжувала бюджетна децентралізація.

За словами Маркіяна Желяка (Голова Київського офісу Фонду Міжнародної Солідарності, радник українського уряду із децентралізації) [1], в Польщі місцева громада, її депутати та мер самі вирішують, на що їм витратити більшість коштів, тому державна влада не може вказувати, що щось недоцільно. Якщо дотримуються закону, то можуть будувати все що завгодно. Покаранням за недоцільність їхніх кроків стане недовіра мешканців, які більше не голосуватимуть за них. До того ж місцеві мешканці можуть також організувати місцевий референдум чи то за зняття з посади мера чи розпуск місцевої ради. Натомість центральна влада веде нагляд щодо законності – формування і реалізації бюджетів, проведення тендерів. Для цього в Польщі створено мережу регіональних рахункових палат з контролю за цільовим використанням коштів місцевих громад. При цьому це не є представництво Центральної рахункової палати, а окрема мережа регіональних інституцій, керівництво якої обирається міністерством, відповідальним за адміністрацію. Наразі українська модель реформування не передбачає створення подібних органів контролю, як рахункові палати, саме на місцях, український Мінфін готує рішення для контролю ефективного використання коштів громад, адже їхні бюджети і надалі збільшуватимуться.

Процес, який є істотним для реформи децентралізації загалом – це зміни до Конституції в частині децентралізації, які пройшли перше читання в парламенті, а також є ще низка суттєвих для реформи законів – про місцеве самоврядування, про префектів. Незалежно від законотворчих процесів в Україні триває муніципальне об'єднання. Так, 735 громад утворили 159 нових об'єднань, і вони мають функціонувати в форматі спроможних громад, тобто мати прямі стосунки з бюджетом, і їм район передасть управління сферами освіти, охорони здоров'я, розпорядження землею [1].

В цілому результати проведеної адміністративно-територіальної реформи у Польщі здебільшого є позитивними. Чітко вибудований план і послідовність реформ в Польщі були ціленаправленими заходами, що позбавлені популізму [7]. Наявний досвід Польщі свідчить про те, що зробити державне управління ефективним без децентралізації у сучасній Європі нереально. За основу можливо скористатися досвідом європейських країн та Польщі, а пристосовувати реформи у відповідності до своєї землі і свого народу.

В Україні спостерігається певна схожість вихідних умов обох країн. Виникає спокуса якомога повніше застосувати сусідський досвід в наших умовах. Та для успішного використання вже наявного досвіду Польщі слід акцентувати не лише на його позитивних моментах, а і адекватно співставити його, відносно реалій України [6]. Отже, необхідно створити українську модель організації місцевої влади, базовим рівнем децентралізації має стати не область, а місто, село, селище, територіальна громада.

Висновки. Перед українськими реформаторами стоїть значно більший обсяг завдань, які потребують більш глибокого аналізу у формуванні власне української моделі організації місцевої влади. Базовим рівнем децентралізації влади має стати не область, а місто, село, селище, територіальна громада, повноваженнями яких є самостійне вирішення питань свого функціонування. Саме на цьому рівні повинні ухвалюватися відповідні рішення щодо

напрямів їх розвитку. Децентралізація не буде ефективною без посилення системи балансів і противаг. Зокрема, в Німеччині владу Берліна збалансовують уряди федеральних земель. Другим запобіжником мають стати справді незалежні Конституційний суд та судова система. По-третє, необхідно створити нову систему охорони здоров'я та освіти. По-четверте, ремонт доріг, облаштування дитсадків, лікарські послуги, створення фінансової основи для органів місцевого самоврядування слід передати на рівень громад.

Список використаних джерел

1. Говоримо про перші результати реформи бюджетної децентралізації в Україні та досвід Польщі в цьому напрямку [Електронний ресурс]. – Громадська хвиля. – 24 вересня 2015. – Режим доступу : <http://hromadskeradio.org/gromadska-hvylya/yevropeyska-hvylya-naskilky-za-rik-reformy-byudzhethnoyi-decentralizaciyi-zbagatylysya-miscevi-byudzhety>
 2. Децентралізація: чи врахує Україна європейський досвід? [Електронний ресурс]. – Made for minds. – 09.04.2015. – Режим доступу : <http://dw.com/p/1F51b>
 3. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.] ; Центр політико-правових реформ. – К. : Москаленко О.М., 2012. – 212 с.
 4. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін.] // Підтримка децентралізації в Україні : швейцарсько-український проект. DESPRO. – К. : ТОВ «Софія», 2012. – 128 с.
 5. Марчук Д. Адмінреформа в Україні через призму досвіду Польщі / Д. Марчук // Главком. – 24.01.2011.
 6. Шаповалова Н. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати / Н. Шаповалова, І. Пресняков // Діалог. – 15.06. 2005.
 7. Regulski J. Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realiacja. Warszawa, PWN, 2000.
-