

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ І ДОСВІД ЇЇ ПРОВЕДЕННЯ У ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ**

*У статті досліджуються особливості процесу децентралізації, його основні форми і механізми здійснення, а також досвід проведення відповідних реформ у зарубіжних державах, зокрема, Польщі, Франції, Чехії, Румунії, Китаї, південноамериканських державах, перспективи його врахування в сучасній Україні.*

*Ключові слова: децентралізація, публічна влада, демократичні реформи, субсидіарність, місцеве самоврядування.*

***Каминская Н. В. Децентрализации власти и опыт ее проведения в зарубежных государствах.***

*В статье исследуются особенности процесса децентрализации, его основные формы и механизмы осуществления, а также опыт осуществления соответствующих реформ в зарубежных государствах, в частности Польши, Франции, Чехии, Румынии, Китае, южно-американских государствах, перспективы его внедрения в современной Украине.*

*Ключевые слова: децентрализация, публичная власть, демократические реформы, субсидиарность, местное самоуправление.*

***Kaminska N. V. Decentralization of power and experience it in foreign countries.***

*The article examined features the process of decentralization, the main forms and mechanisms of implementation, as well as the experience of relevant reforms in foreign countries, including Poland, France, Czech Republic, Romania, China, South American countries, prospects for his consideration in modern Ukraine.*

*Keywords: decentralization, public authorities, democratic reform, subsidiarity, local government.*

Останнім часом зростає увага дослідників до проблем реформування системи органів публічної влади, розвитку демократичних інститутів. Це зумовлено потребами й інтересами людини, територіальної громади, суспільства загалом. Євроінтеграційний курс України вимагає оптимізації територіальної організації влади, децентралізації владних повноважень, зміцнення місцевого самоврядування, перерозподілу владних повноважень між центром та регіонами на користь останніх, наближення регіональних і місцевих органів влади до населення.

Дослідження децентралізації має теоретичне і прикладне значення, так як дозволить з'ясувати теоретичні засади та відповідний зарубіжний досвід, визначити напрями та перспективи реалізації даного процесу в умовах адміністративно-територіальної та інших реформ в Україні на сучасному етапі.

Питання децентралізації публічної влади стали предметом досліджень вітчизняних учених (О. Батанов, М. Баймуратов, Т.Безверхнюк, З. Варналій, І.Грицяк, М.Долішній, В. Кампо, В.Керецман, О. Клиненко, Р. Колишко, І. Коліушко, О.Копиленко, В.Кравченко, А.Лелеченко, С. Максименко, П. Мартиненко, Ю. Наврузов, Н.Нижник, Н.Плахотнюк, О.Прієшкіна, С. Романок, М. Харитончук та ін.), так і зарубіжних (Т. Вюртенбергер, М. Кітінг, С. Ліпсет, М. Портер, В. Роккан, П. Сегварі, Е. Томпсон і т.д.). Різноманітні аспекти даного явища відображаються у географічній, економічній науках, у сфері державного управління. Однак важливим є ґрунтовне вивчення децентралізації саме у юридичній науці. На жаль, практично не зустрічаються комплексні наукові праці з аналізу організаційно-правових засад децентралізації влади, її механізмів, іноземного досвіду у цій сфері.

*Децентралізація* – це спосіб територіальної організації влади, при якому держава передає право на прийняття рішень з визначених питань або у визначеній сфері структурам локального чи регіонального рівня, що не входять у систему виконавчої влади і є відносно незалежними від неї [1]. Під децентралізацією часто розуміється перерозподіл владних повноважень та обсягів компетенції між центральним та місцевими рівнями організації публічної влади із зміщенням акценту на місцевий рівень в частині здійснення задалегідь окреслених і гарантованих державою функцій [2]. Загалом це є комплексне і багатоаспектне поняття, тому існують різні його тлумачення.

Як відомо, децентралізацію визначають як один з ключових принципів розвитку демократії в державах Європейського Союзу і Ради Європи, основою їх регіональної політики, поряд з принципами субсидіарності, концентрації, компліментарності, партнерства, програмного підходу. Даний принцип закріплено у Європейській хартії місцевого самоврядування, Проекті Європейської хартії регіональної демократії і т.д., де йдеться про перерозподіл повноважень регіонам з метою ефективного використання внутрішнього потенціалу, заохочення регіональних ініціатив та розмежування функцій і повноважень між різними рівнями

влади [3]. Децентралізація є основною умовою для держав-кандидатів на вступ до ЄС, на ній базуються всі галузеві політики, які розробляються і впроваджуються у межах ЄС.

У Конституції України 1996 р. децентралізація пов'язується не з державною виконавчою владою, а з державною владою взагалі, територіальним аспектом її здійснення (стат. 1, 2, 5, 7, 132).

При здійсненні децентралізації обов'язково виділяються *рівні* організації публічної влади – центральний і місцевий, проміжний регіональний. Для кожного характерні сфера виключних повноважень та компетенції, система гарантій від несанкціонованого втручання інших рівнів у законну реалізацію цієї сфери.

З-поміж суб'єктів децентралізації влади виділяють народ, державні органи, органи влади місцевого і регіонального рівня, територіальні громади міст, селищ, сіл та інші. Практика зарубіжних країн свідчить, що модель їх взаємовідносин повинна базуватись на засадах децентралізації, партнерства та узгоджених дій незалежно від форми державного устрою [4-5]. Розгляд суб'єктів децентралізації пов'язаний з її об'єктами – встановленими законом обсягами владних повноважень та компетенції відповідних органів державної влади. Складовими даного процесу є і відповідальність органів публічної влади, гармонізація дій суб'єктів владних відносин, наявність відповідних гарантій їх діяльності.

Аналізуючи децентралізацію публічної влади з процесуальної точки зору і на основі досвіду європейських держав, Р. Колишко розрізняє такі *етапи і фази процесу децентралізації*:

1) етап доктринального визначення владних повноважень на вертикальних рівнях публічної влади з одночасним встановленням обсягів компетенції. Він включає дві фази: формального визначення та встановлення повноважень, їх обсягу за кожним рівнем публічної влади;

2) законодавче закріплення результатів першого етапу. Тут виділимо фазу внесення змін і доповнень до законів, розробки нових нормативних актів; закріплення процесу децентралізації влади на конституційному рівні; узгодження Конституції і відповідних законів, підзаконних актів;

3) налагодження механізму контролю за здійсненням процесу децентралізації, що передбачає конституційний контроль, розширення юрисдикції судів, функціонування адміністративних судів [6].

Таким чином, реалізація процесу децентралізації передбачає наявність механізмів, за допомогою яких досягається ефективна взаємодія всіх рівнів влади, забезпечення її балансу. Це роздержавлення власності, закріплення за територіальними громадами відповідної комунальної власності з гарантуванням її повноцінного використання, формування регіональних і місцевих бюджетів, система оптимального оподаткування та міжбюджетні відносини, організація ефективного контролю за діяльністю органів публічної влади (судовий та спеціальні процедури: імпичмент, розпуск парламенту, режим надзвичайного стану, пряме президентське правління, перерозподіл повноважень тощо).

Ш. Чіма, Д. Нелліс, Д. Рондінеллі виділили ряд форм децентралізації у порядку пріоритетності: політична, просторова, ринкова та адміністративна [7]. Політична децентралізація – передача розробки і прийняття рішень урядовим структурам нижчого рівня, громадам чи їх обраним представникам з наданням контрольних функцій. В Аргентині й Бразилії регіони і їх уряди скористалися політичним вакуумом у кін. 80-х рр., Південній Африці у 90-х рр. центральні уряди тривалий час не виконували свої функції, виникла потреба передачі їх місцевим регіональним урядам. У Венесуелі, Колумбії й ін. країнах Південної Америки діючі уряди змушені були змінити статус місцевої адміністрації й розширити послуги, що надаються ними [8].

Просторова децентралізація належить до регіонального і місцевого планування з урахуванням географічних показників і застосовується у визначенні цільових програм деконцентрації промислових і житлових комплексів. Ринкову децентралізацію застосовують з метою аналізу і запровадження у практику планів, стратегій і дій з оптимізації умов виробництва на засадах ринкових механізмів. Адміністративна децентралізація включає зниження рівня концентрації влади, розподіл функцій між центральними, регіональними і місцевими органами влади на чіткій політико-правовій базі. У європейській правовій доктрині вона розглядається «як делегування органами державної влади різних адміністративних повноважень на місцевий рівень в інтересах суспільних представників, обраних відповідними спільнотами на місцях». Ідеться про передачу повноважень одного державного органу владним структурам, відповідальним за різні сфери життєдіяльності місцевої спільноти [9].

Досвід трансформації суспільних відносин постсоціалістичних країн дозволяє виокремити фінансову чи бюджетну децентралізацію, яка забезпечувала б ефективність асигнувань та справедливості у розподілі податків, а також децентралізацію надання громадських послуг. У Європі і Північній Америці під впливом світових ринків виникла потреба, щоб місцеві й регіональні уряди могли забезпечувати багатонаціональний бізнес необхідними структурами і кваліфікованою робочою силою. Так, у Польщі, Великобританії, Канаді потреба в децентралізації виникла через масштабні процеси лібералізації, приватизації і реалізації ринкових реформ, зміни політичного режиму тощо.

Децентралізація у *Kumai* на початку реформування економіки сприймалася як роздержавлення власності та усунення надмірного втручання владних інституцій у поточні справи підприємств, отримала

належне законодавче забезпечення. Самоврядування було запроваджено лише у селах, найнижчому рівні адміністративно-територіального поділу [10]. Тобто з реформування органів влади на селі розпочалася модернізація сучасного Китаю, створення та розвиток нових малих міст та селищ у сільській місцевості, нових структур та процедур існуючих органів влади.

У результаті реформ з децентралізації в кін. ХХ ст. у *Франції* запроваджено нові повноваження місцевих органів влади, інститути і процедури щодо їх здійснення, посилено роль депутатів місцевих органів влади. Держава делегувала законом про компетенції частину повноважень, розподіливши їх залежно від завдань та цілей кожного рівня влади: регіонам – повноваження у сфері економічного розвитку, комунам – питання урбанізації, департаментам – соціальні питання. Визнання статусів територіальних колективів, регіонів супроводжувалося скасуванням державної опіки у вигляді нагляду за законністю, яка здійснювалася адміністративним органом правосуддя за заявою префекта та участі регіональної рахункової палати. Збалансований та інтегрований розвиток регіону неможливий без досягнення консенсусу усіх учасників даного процесу – центрального уряду, місцевої влади, підприємців, громадських організацій.

Французький досвід свідчить, що з прийняттям закону 1982 р. плани регіонального розвитку перетворилися на контрактні угоди, що уклалися на кілька років між державою та регіональними адміністраціями. Це засіб оптимізації розподілу відповідальності за регіональне планування між різними органами державної влади у зв'язку з підвищенням ролі регіонального рівня як важливого партнера, переходу від відносин підпорядкованості до взаємодії [11].

В умовах загальної підпорядкованості провінціям – суб'єктам федерації *Канади* і фінансової залежності від них, канадські муніципалітети, завдяки традиціям місцевої ініціативи і децентралізації влади, наділені автономією. Провінційна влада встановлює та змінює межі муніципальних одиниць, розробляє основи політики, в межах якої діють муніципалітети. Муніципальна рада не єдиний виборний орган місцевої влади у більшості канадських територіальних громадах, де для звільнення муніципальних рад із загальною компетенцією від виконання певних функцій, ефективного забезпечення послугами жителів громад поширена практика формування автономних місцевих адміністративних органів спеціального призначення: шкільних рад, комісій комунального обслуговування, правлінь парків, бібліотечних рад, поліцейських комісій, портових та ін. спеціальних агенств, що діють як незалежні органи місцевого самоврядування. Вони засновані провінційними чи федеральними урядами або безпосередньо муніципалітетами [12].

У *Російській Федерації* на поч. 90-х рр. Законом про місцеве самоврядування передбачено перехід до децентралізації, право створювати органи місцевого самоврядування мешканцями поселень та реєструвати поселення в якості муніципалітету, у взаємовідносинах регіонів з муніципалітетами замість прямої субординації можливий тільки контроль правового характеру. Однак регіональні керівники не змогли відмовитися від адміністративних підходів і на поч. ХХІ ст. у Якутії органи місцевого самоврядування не створено, не обрані посадові особи місцевого самоврядування, у Татарстані місцеве самоврядування існувало лише у сільській місцевості й відсутнє у містах. Про порушення прав органів місцевого самоврядування суб'єктів Російської Федерації свідчить: визначення територіальних меж муніципальних утворень без узгодження з ними; прийняття типового статуту органів місцевого самоврядування як регіонального закону; вимога обирати главу місцевого самоврядування з кандидатур, запропонованих губернаторами; вимога узгодження кандидатур керівників галузевих (лінійних) підрозділів місцевої влади з керівниками відповідних департаментів регіональної адміністрації. У результаті зруйновано комунікативні процеси між регіонами і містами, відносини кооперації регіонів і міст у вирішенні спільних завдань. Останнім часом регіони ініціюють збільшення своїх повноважень через відсутність ефективних федеральних інструментів, необхідних для контролю та регулювання регіональних бюджетних відносин.

Зазначені тенденції є спільними для постсоціалістичних країн, спираються на завдання центрального уряду, який зобов'язаний розробити концептуальні засади і необхідну нормативно-правову базу децентралізації публічної влади, підтримувати контроль за економічним і політичним розвитком країни, здійснювати політику вирівнювання соціально-економічного розвитку територій, розвитку прикордонного і транскордонного співробітництва. Водночас у реалізації регіональної політики, політики у сфері місцевого самоврядування зростає роль регіонального і місцевого самоврядування, громадських організацій, які відстоюють інтереси громад і регіонів, професійних структур (зокрема агенств регіонального розвитку), покликаних сприяти регіональним ініціативам.

Демократичні реформи, спрямовані на децентралізацію влади у різних країнах світу мають як позитивні, так і негативні наслідки. Успішно розроблені програми реформ у Польщі, Канаді та інших державах призвели до позитивних наслідків: демократизації суспільства шляхом залучення громадян до ухвалення рішень, активізації політичного процесу, покращання якості надання державних послуг, раціонального використання бюджетних коштів, сприяння місцевому і регіональному розвитку, підвищення довіри населення до органів влади. Адміністративна децентралізація в *Польщі* сприяла розвитку місцевого

самоврядування, покращенню якості життя її громадян і після вступу держави в ЄС дала можливість новоствореним адміністративно-територіальним одиницям стати рівноправними партнерами міжнародного співробітництва. Через закон «Про принципи підтримки регіонального розвитку» 2000 р. здійснено інституційне оформлення контрактної системи взаємовідносин між регіонами та центральним урядом після десятирічної апробації нового територіального устрою.

Ефективна форма організації внутрішньодержавних відносин у зарубіжній практиці – внутрішньодержавний договір за схемою «центр-регіон» (містить взаємні права й обов'язки, перелік об'єктів власності, що переходять у володіння і користування відповідного регіону, гарантії від втручання у сферу виключної компетенції). Його укладення передбачає виділення регіонального рівня публічної влади в унітарній державі з наданням статусу специфічної територіальної громади, права та інтереси якої гарантуються та охороняються Конституцією, реалізуються на всіх рівнях влади.

Для сприяння процесу децентралізації, посилення місцевого самоврядування та участі громадян у плануванні, оцінці результатів розвитку в ряді країн створені інституційні структури регіонального розвитку – ключові компоненти національної політики. Міністерство регіонального розвитку у Чеській Республіці, Рада з Реформ в Раді Міністрів Румунії, Міністерство внутрішніх справ Естонії, Міністерство економіки Польщі є відповідальними у цій сфері. У більшості європейських держав існують національні агенції з питань регіонального розвитку як виконавчі органи, що допомагають відповідному міністерству в його діяльності (Угорщина, Чехія), або відносно незалежні інституції (Польща) для реалізації програм розвитку регіонів та управління фондами. У Румунії вони мають законодавчо визначені функції, є громадськими неприбутковими організаціями, Польщі (фонди) та Чехії (асоціації) – це неурядові організації, що функціонують як прибуткові чи неприбуткові, взаємодіють з державними інституціями [13].

Для процесу децентралізації у країнах Центральної та Східної Європи характерне поступове створення системи державної підтримки та фінансування надання соціальних послуг, незалежно який сектор надає ці послуги; запровадження ринкових засад на рівні споживання громад. Створення збалансованої ефективною і дієвою системи органів влади, спроможною зблизити уряд і громадян, сприяти якнайкращому задоволенню їх потреб – одна з першочергових проблем, що стоїть на порядку денному багатьох країн світу. Її результатом, як свідчить досвід, є впровадження альтернативних систем надання якісних послуг населенню в контексті децентралізації влади, зростаюча роль муніципалітетів європейських, азіатських та інших країн.

Помилки під час розробки програм децентралізації, здійснення відповідних реформ призвели до втрати координації і конфлікту центральних і місцевих органів влади, дестабілізації в країні, диспропорцій у соціально-економічному розвитку територій, ускладнення реалізації державних програм та ін. Спостерігається чергування тенденцій децентралізації і централізації, для раціонального співвідношення яких доцільно використовувати такі принципи:

- компліментарності – неперервність у структурі влади, рівномірний розподіл її функцій;
- департаменталізації – поєднання функціональних (галузевих) і територіальних функцій, консолідація яких забезпечує єдину політику з обслуговування населення;
- демократизму – широка участь населення у прийнятті рішень; розробка програм, що базуються на механізмах залучення населення до поточних справ держави, виділення сфер повноважень громадських об'єднань;
- субсидіарності – перерозподіл повноважень: на вищому рівні вони здійснюються за умови неможливості їх виконання на нижчому рівні тощо [14].

Як відомо, засобом децентралізації розглядається автономія, що є складовою частиною унітарної держави. Статус автономних одиниць відрізняється від статусу звичайних адміністративно-територіальних одиниць і найчастіше надається окремим частинам держави, за винятком Іспанії та Італії. Незалежно чи держава унітарна, чи федеративна, для належного забезпечення децентралізації влади необхідна система гарантій здійснення повноважень усіма рівнями влади – правових, організаційних та фінансових. Йдеться про нормативно-правові акти (національні і міжнародно-правові), які регулюють порядок створення, існування, обсяги компетенцій всіх органів влади в державі; збалансовану систему адміністративно-територіального устрою, адміністративний контроль, ефективну державну і муніципальну службу; консолідований бюджет держави, достатню фіскальну базу місцевих органів влади і власності територіальних громад, механізми фінансового контролю за діяльністю органів різних рівнів публічної влади.

Важливим для обмеження владних прерогатив центральних органів влади є чітке законодавче визначення «функцій загальних справ», тобто найбільш загальних напрямів розвитку та забезпечення нормальної життєдіяльності держави. Це підтримується «системою стримувань та противаг», яка в децентралізованій державі має діяти у вертикальному і в горизонтальному напрямках.

У свою чергу, дослідження динаміки політико-правових реформ різних країн свідчить, що досвід кожної з них є своєрідним, який не слід копіювати, а пристосовувати відповідно до умов і традицій певного суспільства. На основі аналізу зарубіжного досвіду можна виділити основні напрями і пріоритети здійснення відповідних реформ з метою децентралізації влади в *Україні*:

- створення умов для ефективної, узгодженої та відповідальної діяльності всіх гілок влади, розмежування повноважень та збалансування відповідальності різних рівнів влади, а також обмеження втручання в ті сфери, де це недоцільно;

- існування спеціальних органів влади, насамперед виконавчої та / або в системі місцевого самоврядування, яка забезпечила б надання громадянам якісних і доступних послуг (місцевих і регіональних омбудсменів, муніципальної поліції і т.д.);

- реалізація ефективної регіональної політики, державної політики у сфері місцевого самоврядування, що забезпечило б рівномірність місцевого і регіонального розвитку;

- розвиток інституту регіонального самоврядування, наділення його дієвими механізмами функціонування;

- представництво політичних, соціально-економічних та культурних інтересів громад на центральному рівні;

- поєднання адміністративно-територіальної реформи із забезпеченням цілісності держави;

- проведення земельної, бюджетної та ряду інших реформ з урахуванням загальнонаціональних та місцевих інтересів;

- оновлення кадрового потенціалу, управлінської еліти через реформування системи державної служби і служби в органах місцевого самоврядування тощо.

Досвід реформ у зарубіжних країнах свідчить, що децентралізація відіграє важливу роль у демократизації і трансформації суспільства, переходу до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності окремої людини та громади. Тенденція до широкого її впровадження спостерігається в адміністративній, політичній, бюджетно-фінансовій, соціальній сферах, сприяє розвитку людського потенціалу, відповідальності влади, покращенню якості надання державних і громадських послуг, консолідації суспільства, вирішенню економічних, правових, політичних, етнічних проблем і т.д.

Грунтовне вивчення організаційно-правових засад децентралізації публічної влади у різних країнах сприятиме виділенню інноваційних систем надання послуг населенню відповідно до місцевих потреб, зниженню державних видатків, підвищенню ефективності і стимулюванню місцевого та регіонального розвитку, зміні взаємовідносин між органами державної влади та місцевого самоврядування, удосконаленню механізмів прийняття рішень, відповідальності влади в Україні.

#### **Список використаних джерел:**

1. Мартиненко П. Ф. Децентралізація у здійсненні державної влади як конституційний принцип в Україні / П. Ф. Мартиненко // Українсько-європейський журнал міжнародного та порівняльного права. – 2001. – Т. 1. – Вип. 2. – С. 23.

2. Лелеченко А. П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. наук з держ. управл.: спеціал. 25.00.01 / А. П. Лелеченко. – К., 2006. – С. 7–8.

3. Безверхнюк Т. М. Роль принципів «європейського регіоналізму» в організації вітчизняної системи регіонального управління [Електронний ресурс] / Т. М. Безверхнюк // Режим доступу: [www.oridu.odessa.ua/news/bok/](http://www.oridu.odessa.ua/news/bok/)

4. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: моногр. / Відп. ред. Н. Р. Нижник. – К.: УАДУ при Президентові України, 1997. – С. 16.

5. Матвієнко А. Місцеве самоврядування як ключовий суб'єкт децентралізації влади [Електронний ресурс] / А. Матвієнко. – Режим доступу: <http://www.viche.info>.

6. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спеціал. 12.00.01 / Р. А. Колишко. — К., 2003. — С. 6–8.

7. Rondinelli D. Decentralizing Urban Development Programs: A Framework for Analyzing Policy. – Washington D.C.: USAID, 1990. – 124 p.

8. Decentralization: Experiments and Reforms / Edited by Tamas M. Horvath. – Budapest: OSI/LGI, 2000. – 424 p.

9. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учебн. пос. / И. А. Василенко. – М., 2000. – С. 83.

10. Назаретян А. Технология и психология: к концепции эволюционных кризисов / А. Назаретян // Общественные науки и современность. – 1993. – № 3. – С. 28.

11. Гурне Б. Державне управління / пер. з франц. В. Шовкуна. – К. : Основи, 1994. – С. 88–95.
12. Козюра І. Місцеве врядування в Канаді / І. Козюра. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – С. 22–25.
13. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століть: нові пріоритети / М. І. Долішній. – К. : Наукова думка, 2006. – С. 242.
14. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети/ моногр. за ред. Варналія З. С. – К., 2007. – С. 124.

*\* Камінська Наталія Василівна – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри загальноправових дисциплін Національної академії внутрішніх справ.*