

Вячеслав Роман

здобувач ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України,
начальник муніципальної поліції Мукачева

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ДЕКОНЦЕНТРАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто процес вдосконалення державного управління в Україні, зокрема адміністративно-територіального устрою, який має сприяти ефективному розвитку регіонів. Розглядаються історичні передумови проведення системних трансформацій щодо адміністративно-територіального устрою в країнах ЄС.

Ключові слова: децентралізація, деконцентрація, публічна влада, адміністративно-територіальний устрій, реформування України, країни ЄС, територіальна організація влади, система місцевого управління, місцеве самоврядування.

Viacheslav Roman

Applicant of LRIPA NAPA under the President of Ukraine,
Head of Mukachevo municipal police

IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN EXPERIENCE IN DECENTRALIZATION AND DECONCENTRATION OF POWER IN UKRAINE

The article deals with the process of improving governance in Ukraine, in particular, administrative-territorial structure, which should contribute to effective regional development. It also considers the historical background of systemic transformations of administrative-territorial system in the EU.

Learning experience of EU countries in implementing reforms of territorial authorities is relevant in view of their sustainability and effectiveness of local government. The path each country is going is unique, given the historical background of transformations, form of government, the state and political systems, the social organization of society, economic development and so on. Decentralization is a complex concept that can be disclosed through its impact on: administrative and territorial divisions of the state, public administration system, the division of functions, powers and financial resources between them. Each of these aspects will be highlighted in this publication. But first of all it should be reminded that decentralization is declared in Article 132 of the Constitution of Ukraine as one of the foundations on which the territorial structure of the state is based. However, unlike the Constitutions of many foreign countries, the principle is not the decentralization, but «combination of centralization and decentralization in the exercise of state power. In other words, decentralization is not an exclusive principle by the mentioned constitutional norm, but the cited «combination» reflects the constant fluctuations in Ukrainian society and its politics between East and West.

Nevertheless, the problems of decentralization as a means of improving the functioning of public authorities have for a long time in the area of interest of national scientists and experts. This is the result, in particular, of the successful implementation of decentralization principles in practice in most states of the European Union. So for Ukraine, which have not yet completed the process of reforming state institutions, it is vital to get acquainted with the best examples of decentralization in foreign countries. The reform of local government system in foreign countries was covered in the works of local and foreign scientists, including R. Ahranoff, T. Brown, I. Busygin, I. Butko, R. Wong, A. Kurochkin, E. Markwart, Y. Paneyko, D. Sadler, J. Startsev, A. Tkachuk, A. Trinin, O. Cherkasov, D. Ehlers, O. Yatsunsk and others. However, most of the works on the improvement of administrative-territorial division are devoted to contemporary problems of reforms in Ukraine, as well as general issues of territorial organization of state and power, while studies on municipal reforms and changes in the territorial structure of European countries are not sufficient.

However, not enough attention is paid to the administrative and territorial reform.

The purpose of the article is to study the historical and legal aspects of administrative-territorial reform in the EU and implementation of the experience in Ukraine from the perspective of establishing a system of state mechanism functioning at the grassroots level of the state structure.

Keywords: decentralization, deconcentration, public authorities, administrative divisions, reforming Ukraine, EU countries, the territorial organization of power, the system of local government, local government.

Вячеслав Роман

соискатель ЛРИГУ НАГУ при Президенте Украины

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ОПИТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ І ДЕКОНЦЕНТРАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

В статье рассмотрен процесс совершенствования государственного управления в Украине, в частности административно-территориального устройства, который должен способствовать эффективному развитию регионов. Рассматриваются исторические предпосылки проведения системных трансформаций административно-территориального устройства в странах ЕС.

Ключевые слова: децентралізація, деконцентрація, публічна влада, адміністративно-територіальне устрою, реформування України, країни ЄС, територіальна організація влади, система місцевого управління, місцеве самоуправління.

© Роман В. Ф., 2016.

Вивчення досвіду країн Європейського Союзу щодо здійснення реформ територіальної організації влади є актуальним, зважаючи на сталість та ефективність їхньої системи місцевого управління. Шлях кожної країни є унікальним, зважаючи на історичні передумови проведення перетворень, форму правління, державного та політичного устрою, соціальну організацію суспільства, економічний розвиток тощо. 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. Кожен із зазначених аспектів буде детально висвітлено у цьому виданні. Однак передусім нагадаємо, що децентралізацію задекларовано у статті 132 Конституції України як одну із засад, на яких ґрунтується територіальний устрій держави. Проте, на відміну від Конституцій багатьох зарубіжних держав, засадою є не сама децентралізація, а «поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади». Інакше кажучи, децентралізація не є винятковим принципом за названою конституційною нормою, а згадане «поєднання» відображає постійні коливання українського суспільства та його політику між Сходом і Заходом.

Незважаючи на це, 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. Тому для України, в якій ще не завершено процес реформування державних інститутів, надзвичайно важливим є ознайомлення з кращими прикладами впровадження децентралізації у зарубіжних державах.

Питання реформування організації системи місцевого управління в зарубіжних країнах висвітлювалися в роботах вітчизняних та зарубіжних науковців, серед яких Р. Агранофф, Т. Браун, І. Бусигіна, І. Бутко, Р. Вон, А. Курочкін, Е. Маркварт, Ю. Панейко, Д. Садлер, Я. Старцев, А. Ткачук, А. Транін, О. Черкасов, Д. Елерс, О. Яцунська та ін. Водночас більшість праць щодо удосконалення адміністративно-територіального поділу присвячено сучасним проблемам проведення перетворень в Україні, а також загальним питанням територіальної організації держави та влади, тоді як досліджень, присвячених муніципальним реформам та змінам територіального устрою в європейських країнах, сьогодні недостатньо.

Проте недостатньо уваги приділено питанню адміністративно-територіального реформування.

Мета статті полягає в дослідженні історичних та правових аспектів адміністративно-територіального реформування в країнах ЄС та впровадження їх досвіду в Україну з позиції становлення системи функціонування державного механізму на низовому рівні державної структури.

Територіальна організація влади в кожній країні має індивідуальний характер, що відображається на формуванні відповідних публічно-управлінських інституцій. Тому ми можемо говорити про їх певну схожість, виділити загальні риси, і, водночас,

ураховати наявність відмінних, специфічних форм. До того ж навіть в одній країні можливим є існування різних типів місцевого управління (наприклад, Швейцарія), що обумовлено внутрішніми умовами розвитку [11, с. 89].

Територіально-інтегративний підхід дозволяє говорити про становлення певної системи організації влади залежно від факторів розвитку відповідної держави. Так, утворення дворівневої системи організації влади (область – громада) протягом XVIII – XIX ст. в європейських країнах пов'язують з історичним поділом територіальних одиниць на природні (базові) та штучні (вихідні або вторинні). При цьому первинний рівень був сформований на базі поселень, де люди історично осідали для спільного життя (біля джерел питної води, на територіях, віддалених від ворожих нападів тощо), обирали старійшин, збирались для вирішення яких-небудь питань. Згодом такі природні одиниці отримали назву громад, комун, муніципій і стали низовою ланкою територіального поділу держави [14, с. 5].

Території більш високого рівня були спеціально утворені державними інституціями для вирішення завдань державного управління. Як зазначає В. Борденюк, саме тому вони в результаті стали більш однорідні за площею та чисельністю населення на відміну від первинних низових утворень. Такий територіальний поділ відобразився й на функціональному розподілі повноважень органів на цих територіях – на низовому рівні вирішуються господарські завдання та здійснюється адміністративне регулювання, а для вищого рівня характерно забезпечення державного контролю над територією [1, с. 21].

Такі трансформації в розвинутих демократичних європейських країнах були обумовлені еволюційними процесами, пов'язаними з переходом від феодалізму до сучасного промислового суспільства. Розвиток міст потребував самостійності в управлінні місцевими справами, свободи від нагляду та втручання з боку органів центральної влади.

Це стосувалося адміністративних, фінансових, господарських, майнових, судових справ. До того ж слабка економічна взаємозалежність територій та відносна ізольованість територіальних одиниць визначили «тенденцію до управлінського партикуляризму на місцях» [7, с. 198].

Поширення в цей період різних теорій, які стосуються місцевого управління, зокрема, громадівської та державницької, пов'язане з тими чинниками, які сприяли нівелюванню відмінностей між територіальними одиницями завдяки розвитку процесів урбанізації та індустріалізації, процесам приєднання невеликих поселень до великих міст, зниження ступеня ізольованості територій, розвитку торгівлі та транспортної системи. Швидке зростання міст через концентрацію в них промисловості, пересування населення, формування суспільних груп за принципом спільності професійних інтересів призвело до об'єктивного збільшення функцій, повноважень та обов'язків органів місцевого самоврядування, підвищення вимог до рівня надання послуг на місцевому рівні. Посилення навантаження на місцях призвело до активізації процесу надання допомоги місцевим органам з боку центральної влади. Відповідно центральні органи, здійснюючи контроль за використанням наданих коштів, почали переважно

здійснювати функції спрямовуючої та контролюючої інстанції. Крім цього, це викликало зацікавленість держави в підвищенні ефективності місцевого управління [10, с. 155].

Неефективність існуючого економічного становища територіальних одиниць низового рівня через їх надмірну подрібненість призвела до проведення в другій половині ХХ ст. реформ, що стосувалися змін у територіальному устрої. Під час їх проведення найбільш оптимальними були визначені дві концепції. Перша отримала назву «функціональної» або ж теорії «муніципального федералізму», що пов'язано з об'єднанням муніципальних одиниць низового рівня на добровільних договірних засадах для співпраці щодо виконання певних функцій з утворенням спільних органів. Така кооперація, результатом якої стало утворення специфічної форми публічно-правових установ міжмуніципального співробітництва, може мати постійний або тимчасовий характер і не позбавляє членів об'єднання права виходу з об'єднаної громади. Друга концепція одержала назву «органічної» або ж теорії «муніципального унітаризму» і відтворюється через злиття адміністративно-територіальних одиниць із втратою муніципальними одиницями власної правосуб'єктності й утворення нової укрупненої громади зі збереженням традиційних демократичних інститутів. Перша концепція була застосована, зокрема, в Іспанії, відповідно до другої концепції здійснювались перетворення в скандинавських країнах (Данії, Фінляндії, Швеції), Бельгії та Німеччині [3, с. 106].

Слід зауважити, що Франція, де існує дуже велика кількість комун (близько 37 тис.) має досвід і злиття комун, і кооперації. З 1945 по 1970 рр. там було проведено 350 укрупнень, які стосувались 746 комун, до кінця 1974 р. було проведено ще 148 укрупнень, а до 1977 р. ще 1 570 злиттів. Зважаючи на чималу кількість комун, результати були досить незначними [16, с. 92]. Тому для забезпечення функцій комунального самоврядування обраний інший підхід – розвиток гнучких форм міжкомунального співробітництва шляхом утворення синдикатів, дистриктів або міських об'єднань. Це не виключає можливості злиття кількох дрібних комун в одну більшу для більш ефективного фінансового забезпечення всіх служб місцевого самоврядування. Але цей процес проходить дуже повільно, і таке об'єднання можливе за умови повної добровільності муніципальних рад чи результатів місцевого референдуму [15, с. 75–76]. Повне злиття відбувається дуже рідко, тому що жителі традиційно зберігають ідентичність власних комун.

Обрання та запровадження тієї чи іншої концепції в кожній країні обумовлено певними умовами. Водночас усі вони ставили перед собою низку спільних завдань, серед яких слід виділити: намагання більш органічно та оптимально поєднати самоуправління з його автономією, самостійністю та державним управлінням на місцевому рівні; удосконалити діяльність органів місцевого самоврядування, а для місцевої адміністрації забезпечити реалізацію і захист загальнонаціональних інтересів [4, с. 106]; підвищення ефективності, дієвості та підзвітності управлінських структур; децентралізацію та деконцентрацію влади тощо. Незважаючи на різницю між країнами ЄС, для проведення реформ характерним було поступове

проведення адміністративно-територіальних, організаційних, фінансових, функціональних та процедурних трансформацій [18].

На думку західних фахівців, спільними напрямками для проведення адміністративної реформи в країнах Західної Європи стало:

- скорочення штату, ресурсів, можливостей і безпосереднього контролю з боку центрального державного сектора, тобто де бюрократизація, дерегуляція, децентралізація і приватизація;
- удосконалення системи контролю за адміністративним персоналом і посилення його ресурсних можливостей шляхом реформування процесів складання бюджету, планування й оцінки ефективності програм державного сектору, наприклад через посилення фінансового контролю і підзвітності;
- удосконалення управління державним сектором, наприклад через зменшення неузгодженості дій, запровадження конкурентної основи діяльності органів влади, поліпшення якості надання послуг і задоволення потреб споживачів;
- зміна традиційного правового статусу державних службовців, наприклад через запровадження терміну дії повноважень та умов контракту, що визначають ефективність роботи чиновника одним із основних факторів його продовження;
- демократизація державного сектору, наприклад через посилення уваги до потреб недостатньо репрезентованих груп населення та їх залучення до державної служби;
- створення більш зручного для споживачів державного сектору, наприклад через посилення його відкритості, публічності, здатності реагувати на потреби громадян та підзвітності;
- реорганізація структури державного управління [17, с. 145].

Виходячи з принципу розподілу влади, для кожної демократичної держави необхідним є розмежування компетенцій органів публічної адміністрації. В свою чергу, надзвичайно важливим є визначення оптимального рівня концентрації владних повноважень для кожної інституційної ланки в системі публічної адміністрації – з подальшою передачею «надлишкових» повноважень максимально наближеним до населення суб'єктам, тобто їх децентралізацією.

Децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість з них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власними завданнями та повноваженнями органів нижчого рівня. Можна також зазначити, що питома вага адміністративної діяльності покладається на місцеві органи або інші уповноважені державою суб'єкти. Така децентралізація влади в державі сприяє розвитку демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп та громадськості в цілому на справи публічного значення. Демократична держава завжди прагне залучити громадськість до здійснення публічних функцій урядування з метою оптимального задоволення різноманітних потреб людини та народу загалом [12, с. 229].

Зрозуміло, що йдеться як про вищий (загальнодержавний) рівень організації влади, так і про регіо-

нальний та, безумовно, місцевий рівні. Адже влада може бути зосереджена в руках центральних органів виконавчої влади (та їх територіальних органів) чи може становити систему відповідних повноважень, наданих різним органам державної влади та іншим суб'єктам, зокрема за критерієм територіальним (місцеве самоврядування); підвідомчості тощо. Тож урядування на місцевому рівні й щодо місцевих справ може здійснюватися двома способами: як призначуваними «згори» чиновниками державного апарату, що функціонують «на місцях» (посадовцями державних органів влади), так і в рамках децентралізованої системи урядування, що передбачає діяльність органів місцевого самоврядування та інших уповноважених державою суб'єктів.

Деконцентрація розглядається як переважно адміністративний концепт, який означає деволюцію адміністративних функцій на більш низькі рівні. Це відбувається у вигляді створення спеціальних органів центральної влади на місцевому рівні, наприклад, підрозділів міністерств на місцях, які певною мірою незалежні, але підпорядковуються Міністерству [6, с. 88].

Саме децентралізація є політичною ідеєю, котра визначає, що субнаціональні органи влади отримують деяку політичну автономію разом з новими функціями та ресурсами.

Принципами функціонування публічної адміністрації в Україні мають стати:

1) формування стабільної організації і діяльності виконавчої влади;

2) організацію професійної, політично нейтральної та відкритої публічної цивільної служби (служби в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування);

3) створення системи спроможного місцевого самоврядування;

4) зміцнення статусу громадянина у відносинах з органами публічної адміністрації;

5) гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству [2, с. 142].

Викладене дозволяє зробити наступні висновки:

1. Децентралізація влади є ефективним знаряддям економічного розвитку – завдяки зусиллям незалежності місцевого самоврядування та підвищення його активності, зміцненню демократії на місцях.

Перевагами децентралізації є:

1) зміцнення демократичних процедур;
2) захист прав людини та її свободи;
3) підвищення ефективності органів місцевої влади завдяки передачі повноважень на місця;
4) удосконалення соціально-економічного розвитку.

2. Децентралізація вважається підґрунтям для впровадження нових стратегій завдяки створенню нової системи управління та її нового адміністративного складу.

Місцеве самоврядування більше ефективне у вирішенні власних проблем, ніж центральні органи влади. Тому децентралізація на місцевому рівні повинна забезпечити економічну свободу, яка дозволить підвищити соціально-економічний розвиток регіонів, привабити інвесторів, а також підвищити відповідальність влади.

Водночас, незвертаючи на те, що децентралізація – це один із способів взаємовідносин між центром та регіонами, все одно треба пам'ятати про те, що у нас корумпована країна.

3. Таким чином, проблеми вдосконалення взаємодії державного управління та місцевого самоврядування залишаються на сьогоднішній день досить актуальними і потребують змін для майбутнього українського суспільства.

Література.

1. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцевого самоврядування: поняття, суть та форми (види) / В. Борденюк // Право України [Текст]. – 2005. – № 1. – С. 21–25.

2. Бориславська О. М. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових засад / О. М. Бориславська : монографія [Текст]. – Львів: Паіс, 2005. – 208 с.

3. Бусыгина И. Как менялась местная власть в Европе [Текст] / Ирина Бусыгина // Муницип. власть. – 2003. – № 3. – С. 106 – 109.

4. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України [Текст]. [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін. за заг. ред. : О. М. Москаленко]; Центр політико-правових реформ. – К. – 2012. – 212 с.

5. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування [Текст]. Київ, ПРООН/МПВСР. – 2007. – 269 с.

6. Іщенко М.П. Основні шляхи оптимізації системи державного управління та місцевого самоврядування України [Текст] / М. П. Іщенко, Л. Я. Самойленко // Держава та регіони. Серія: Державне управління: наук. – наук.-виробн. журн. – 2012. – №1. – С.88–93.

7. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку [Текст] / Р. А. Колишко // Вісник КНУ, міжн. відн. – 2003. – Вип. 27. – С. 198–204.

8. Комунальне самоврядування [Текст] / уклад. Г. Штімпфель ; пер. з нім. Є. Тимченко. – Мюнхен ; Бонн : [б. в.], 1998. – 181 с.

9. Конституційне право зарубіжних країн [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. В. О. Ріяки. – 2-е вид., допов. і перероб. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.

10. Кульчій І. Поняття та особливості органів виконавчої влади України в умовах їх реформування [Текст] / І. Кульчій // Збірник наук. праць. – 2009. – Вип.18/19. – С. 155–160.

11. Курочкин А. В. Опыт муниципального реформирования в государствах Балтийской Европы [Текст] / А. В. Курочкин, Е. О. Курочкина // Полис. – 2003. – № 3. – С. 89–97.

12. Мінченко Р. М. Проблеми децентралізації державної влади і їх взаємодія з місцевим самоврядуванням в Україні. [Текст] / Р. М. Мінченко // Держава і право – Випуск №39. – С. 229–307.

13. Мельниченко В. І. Децентралізація та деконцентрація публічної влади на пострадянському просторі: детермінованість, значення, межі. [Текст] / В. І. Мельниченко // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2004. – №1/2. – С. 282–288.

14. Моргос П. Процес децентралізації: деякі основні концепції розподілу повноважень між державним, регіональним та місцевим рівнями влади. [Текст] / П. Моргос // Економічний часопис – XXI. – 2006. – № 5–10.

15. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування [Текст] / Юрій Панейко. – Львів : Літопис, 2002. – 196 с.

16. 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/2011-3/1pvpcdu.pdf>.

17. Шляхтун П. П. Політологія: історія та теорія [Текст] : підруч. / П. П. Шляхтун. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 472 с.

18. Хріпливець Д. Є. Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Д. Є. Хріпливець. – Режим доступу: <http://mMV.dy.nauka.com.ua ?op= 1 &z= 188>.