

Я. Журавель,
кандидат юридичних наук, доцент,
декан юридичного факультету
Академії праці, соціальних відносин і туризму

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНІ

Сучасний етап державотворення в Україні характеризується інтенсивним пошуком найбільш оптимальної моделі державного устрою країни, адже необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення балансу між загальнодержавними інтересами й інтересами населення регіонів і територіальних громад. Одним зі способів оптимізації державного управління є децентралізація, передача певної частини повноважень органам, не підпорядкованим центральній владі, які обираються чи створюються громадою [1, с. 18]. На думку С.Р. Гриневецького, «децентралізація влади в Україні залишається одним із гострих питань протягом останнього десятиліття. Надмірна централізація влади й пов'язане з нею явище політичної корупції стали однією з причин глибокої політичної кризи в державі» [2, с. 1].

Стрімкі темпи розвитку суспільства вимагають кардинальних змін у розумінні й трактуванні ролі та значення органів виконавчої влади як демократичної інституції. «Сьогодні стоїть важливе завдання визначення та запровадження в Україні власної моделі децентралізації в управлінні, яка дасть змогу досягти значно більшого рівня ефективності публічного управління для забезпечення громадян необхідною кількістю та якістю соціальних та адміністративних послуг» [3, с. 278].

Зважаючи на те що принцип децентралізації успішно реалізований у прак-

тиці держав Європейського Союзу (далі – ЄС), для України, у якій ще триває процес реформування державних інститутів, надзвичайно важливим є вивчення позитивного досвіду впровадження децентралізації та створення ефективної моделі територіальної організації влади на всіх рівнях.

Дослідженню окремих питань європейського досвіду децентралізації влади присвячено праці В.Б. Авер'янова, Ю.В. Бойка, М.С. Горшеньова, Н.Т. Гончарук, І.Б. Заверухи, В.С. Куйбіди, Л.І. Лозовської, Н.Р. Нижника, С.Г. Серьогіної, Т.В. Стешенко, Ю.П. Шарова, А.М. Школика. Утім з урахуванням відсутності систематизованого вітчизняного законодавства, низької ефективності діяльності системи органів виконавчої влади, дублювання повноважень органів місцевого самоврядування й місцевих органів виконавчої влади, низького рівня самостійності територіальних громад актуальність цієї проблематики зростає. У зв'язку з цим виникає потреба в дослідженні позитивного європейського досвіду децентралізації влади та запровадження в національну правову систему найбільш вдалих її складників.

Метою статті є аналіз європейського досвіду проведення децентралізації влади й окреслення перспектив його імплементації в Україні.

Здійснюючи екскурс в історію, зазначимо, що передумовою становлення децентралізованої влади в біль-



шості європейських середньовічних держав була нездатність центральної влади (в особі монархів, імператорів, королів, князів тощо) забезпечити ефективне управління всіма регіонами своєї держави. Монархи змушені були відмовитися від концентрації всієї повноти влади у своїх руках і створити на місцях децентралізовані органи влади. Під час управління вони застосовували адміністративну децентралізацію влади у формі деконцентрації влади й делегування повноважень на нижчий адміністративно-територіальний рівень. Тобто вже в кінці V–IX століть західноєвропейським країнам притаманні окремі ознаки децентралізації влади (делегування широких повноважень до місцевих органів влади в Каролінговій імперії, функціонування органів народодовладдя в скандинавських державах). IX–XIII століття – другий період, який вважається добою найвищого рівня економічної та політичної децентралізації в середньовіччі. XIII–XV століття – третій період (співіснування децентралізованого й централізованого управління) [4, с. 23]. Політична історія більшості європейських держав пов'язана з певною «боротьбою» всередині держави між доцентровими та відцентровими силами. У разі перемоги відцентрових сил у країні був період децентралізації влади, а в разі перемоги доцентрових сил – установлювалася доцентрова влада. Як бачимо, простежується певна черговість періодів централізації та децентралізації публічної влади, що є об'єктивним перебігом історичного розвитку держав. Слушною із цього приводу є думка О.П. Прохорова, який стверджував, що «в системах управління всіх народів наявна певна подвійність, тобто регулярне чергування періодів централізації та децентралізації систем управління. На різних етапах розвитку людства ці фази набували різноманітних форм, однак чергування централізації та децентралізації простежується практично скрізь» [5, с. 88].

Досвід країн ЄС, які останнім часом пройшли шлях від централізованих

адміністративних систем управління до децентралізованих моделей організації публічної влади, свідчить, що провідною ідеєю реформування в них стало перенесення центру вирішення питань місцевого значення на локальний, утому числі на регіональний, рівень, що досягалося за рахунок оптимізації відносин між різними рівнями територіальної організації влади, особливо між органами місцевого самоврядування й місцевими державними органами виконавчої влади, створення дієвої системи адміністративних, фінансованих та економічних важелів функціонування інституцій місцевого самоврядування, послуги яких стали максимально наближеними до потреб місцевих громад.

Сьогодні більшість західноєвропейських держав відмовляється від унітарної державної моделі шляхом запровадження децентралізації. З урахуванням того, що «в унітарній державі лише центральна влада наділена правом прийняття політичних рішень, остання є вкрай неефективною, адже за таких умов не враховуються регіональні інтереси та потреби, як наслідок, це може сприяти економічному занепаду й зростанню невдоволення» [6, с. 32–33]. На думку К.В. Мануїлової, у державах процес децентралізації відбувається по-різному. Так, європейські країни напередодні запровадження реформи з децентралізації мали неоднакові стартові можливості, національні традиції, темпи й наслідки процесів створення децентралізованих публічних органів влади. У Німеччині та Італії склалися традиції децентралізованої влади середньовіччя, Швейцарія вважається найстарішою конфедерацією у світі з широкими правами органів місцевого самоврядування [7, с. 268].

З погляду орієнтації та схильності до внутрішнього відокремлення й створення автономій на регіональному рівні держави ЄС умовно поділяють на три групи: 1) федерації (Австрія, Бельгія, Німеччина); 2) держави на шляху перетворення до федерації (Іспанія, Італія),



або регіональні держави, у цих країнах значний обсяг законодавчої влади передано на регіональний рівень; 3) унітарні держави (Португалія, Франція), які знаходяться на стадії проведення політики децентралізації [8, с. 102–103].

Децентралізація як концепція з урахуванням особливостей історії країн, їхнього законодавства, географічних, історичних, національних і релігійних особливостей, рівня розвитку, культури та підходів до державного управління набуває різних форм. Однак, незважаючи на національні особливості, у науковій літературі виділяють спільні ознаки, характерні для децентралізаційних процесів європейських країн: «висока якість державного управління та законодавства; підзвітність державних органів влади й урахування думки населення; політична стабільність; відсутність насильства; високий рівень ефективності роботи уряду; стримування корупції» [9].

Кожна європейська країна має власні національні особливості децентралізації публічної влади, які передбачено законодавством країн ЄС. Зокрема, у конституціях держав-членів ЄС упродовж другої половини ХХ ст. закріплено децентралізацію влади як основу конституційного ладу держави. Однак практично кожній країні притаманні свої риси. Наприклад, відповідно до Основного Закону Франції від 1958 року, «її устрій є децентралізованим» [10, с. 3]; Конституцією Італійської Республіки 1948 року передбачено, що «Республіка ... пристосовує принципи й методи свого законодавства до завдань автономії та децентралізації» [11, с. 5–6]; Конституцією Іспанського Королівства 1978 року визначено, що «публічна адміністрація неупереджено служить спільним інтересам і діє відповідно до принципів ефективності, співвідповідності, децентралізації, деконцентрації та координації за повного підпорядкування закону та праву» [12, с. 29].

Отже, на формування конституційного ладу на засадах децентралізації

в країнах ЄС мають значний вплив національні традиції, становлення й функціонування публічних органів у минулому, особливості адміністративно-територіального устрою держави, наявність автономних територій, поліетнічний склад населення.

В Україні процес децентралізації влади розпочато лише у 2014–2015 роках як реакція на фактичне існування протягом 2010–2013 рр., усупереч Конституції України, суперпрезидентської республіки, за якої встановлена жорстка централізація повноважень і ресурсів органів виконавчої влади (фактично знівельовано місцеве самоврядування, знищена фінансова самостійність територіальних громад, небачених масштабів сягнула корупція) [13, с. 23]. У нашій країні процес децентралізації влади розпочався набагато пізніше, ніж у всіх країнах ЄС. Статтею 132 Конституції України 1996 року закріплено лише, що «територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади ...» [14].

Зазначимо, що на розвиток місцевого самоврядування в країнах ЄС впливали різні правові системи, що детермінувало виникнення й формування континентальної (французької, романо-германської або європейської), іберійської та радянської моделей; процеси демократизації й урбанізації; зміни в соціально-економічному розвитку та розширення економічної самостійності територій, підвищення мобільності робочої сили, упровадження споживацької моделі відносин між органами місцевого самоврядування та членами територіальних громад; рівень демократизації, децентралізації й деконцентрації публічної влади тощо [15, с. 65].

Однією з найбільш децентралізованих країн світу, згідно з даними рейтингу 182 держав світу, складеного Світовим банком розвитку та реконструкції [16, с. 30–31], є Данія (про-



тягом 15 років індекс у середньому становив 99,04%). Засади фіскальної децентралізації в данському законодавстві закладено ще в XIX столітті. На думку скандинавського правознавця О. Оффердал, «датські нормативно-законодавчі акти з місцевого самоврядування почали діяти в міських муніципалітетах уже з 1837 року, а пізніше, з 1849 року, їх дія розповсюджена й на сільські утворення» [17, с. 155]. Особливістю Данії є високий рівень децентралізації влади та захист муніципалітетів (відповідно до § 82 Конституції Данії 1953 року, за муніципалітетами закріплено право самостійно здійснювати під контролем держави ведення місцевих справ) [18, с. 130]. У Данії суттєві зміни торкнулися адміністративно-територіального поділу країни й децентралізації публічного управління. Було розпущено данські графства, зменшено кількість муніципалітетів. Крім того, унаслідок реформи суттєво змінився розподіл повноважень між центральною та місцевою владою, усі суперечливі питання вирішуються шляхом застосування народовладдя. Нині в Данії функціонує три рівні публічної влади: центральний, регіональний і муніципальний, за кожним із яких чітко визначено повноваження. Згідно з відомостями Звіту ЄС «Про розподіл повноважень між ЄС, державами-членами, кандидатами та деякими потенційними країнами-кандидатами, а також місцевими та регіональними владами. Фіскальна децентралізація або федералізм Європейського Союзу», у «Данії муніципалітети мають право встановлювати муніципальний прибутковий податок, який становить приблизно 85% від їхніх податкових надходжень. Що ж до податку на вартість землі, то муніципалітети можуть вибрати податкову ставку від 1,6% до 3,4%. Крім того, муніципалітетам надаються трансферти від данського уряду (гранти й компенсації для певних витрат)» [19, с. 54]. На регіональному рівні фіскальна децентралізація перебуває

на значно нижчому, ніж у муніципалітетів рівні. Діяльність регіонів і всі регіональні заходи повністю фінансуються центральним урядом через так звані «блокові субсидії (форма прямого державного фінансування освітньої діяльності, яка передбачає виділення бюджетних коштів із зазначенням рамок, або «блоку», їх використання. Вони призначаються для відшкодування певних видів витрат, зокрема субсидії на дослідницьку діяльність університетів, на придбання навчального обладнання та його експлуатацію тощо)» [20, с. 32]. Національний уряд збирає місцеві податки й виділяє кошти на субнаціональні витрати щомісяця. Загалом дослідники стверджують, що «67% данських державних витрат припадає на субнаціональний рівень» [21, с. 41]. Регіональні та муніципальні органи влади Данії встановлюють свої ставки оподаткування й визначають суб'єктів, що підлягають податковому заморожуванню. Незважаючи на те що місцеві органи влади мають широкі повноваження, їхня діяльність постійно перебуває під контролем відповідних органів центральної влади. Отже, крім успішної фіскальної децентралізації, Данія досягла значних результатів у розподілі повноважень між органами влади та в адміністративно-територіальному поділі країни.

Сучасна французька система державної влади також базується на засадах децентралізації. Французькі реформи підтверджують, що центральна адміністрація залишає за собою тільки ті функції, що мають загальнонаціональний характер, або ті, які, згідно із законодавством, не можуть бути делеговані на місця. Державна політика Франції у справі організації місцевого самоврядування реалізується у двох основних напрямках: деконцентрація – більш широке делегування державою своїх адміністративних функцій на місцях, а також деконцентрація – передача державою частини своїх владних повноважень місцевим органам самоврядування [22, с. 247].



Для України цей досвід є повчальним, адже протягом останніх років самоврядування Франції отримало більше автономії щодо ресурсів і легітимності. Тобто, з одного боку, держава закликає на великий шлях – запроваджуються нові форми діяльності органів місцевого самоврядування: великі міста отримують істотніший вплив, оскільки їхня структура більше відображає сучасне суспільство країни, нові форми громадської участі підтримуються національним законодавством. З іншого боку, залишається певне напруження у відносинах між центральною та місцевими владами. Вона очевидна у використанні цільових грантів і системи контролю над місцевими бюджетами. Як й Україна, Франція тривалий час була централізованою державою. Вона пережила 25-річний процес децентралізації, який уже практично завершено. Франції знадобилося багато років послідовної децентралізації, щоб побутові зобов'язання органів місцевого самоврядування. Це досягнуто шляхом запровадження нормативної системи фінансового зрівняння, яка забезпечила реальну досяжність національних стандартів, попри розбіжності в базах місцевих надходжень [22, с. 249].

Отже, аналіз досвіду європейських країн дає змогу окреслити такі передумови успішної імплементації децентралізаційних процесів для створення ефективної моделі управління в системі децентралізованої влади України: утвердження принципу верховенства права; визнання та гарантії місцевого самоврядування; рівний правовий захист усіх форм власності; демократичне й ефективне виборче законодавство; незалежність, ефективність, доступність і прозорість судової системи, функціонування інститутів адміністративного судочинства; досконалий бюджетний процес і висока фінансова дисципліна; наявність адекватних соціальних стандартів; розвинутий громадський сектор і стійка тенденція до його розвитку.

З метою формування сучасних підходів до реалізації принципу децентралізації в Україні та створення оптимальної моделі територіальної організації влади на всіх рівнях доцільно дослідити кращі європейські практики.

У статті окреслено проблематику пошуку найбільш оптимальної моделі державного устрою країни, адже необхідною умовою стабільного розвитку суспільства й ефективного функціонування держави є забезпечення балансу між загальнодержавними інтересами та інтересами населення регіонів і територіальних громад. Проаналізовано передумови, політичну історію й періоди становлення децентралізованої влади в більшості європейських середньовічних держав, наукові позиції вітчизняних і зарубіжних правознавців щодо доцільності запровадження децентралізації влади. З'ясовано, що більшість західноєвропейських держав відмовляється від унітарної державної моделі шляхом запровадження децентралізації. Провідна ідея реформування – перенесення центру вирішення питань місцевого значення на локальний, у тому числі на регіональний, рівень, що досягається за рахунок оптимізації відносин між різними рівнями територіальної організації влади. На формування конституційного ладу на засадах децентралізації в країнах ЄС значний вплив мають національні традиції, становлення та функціонування публічних органів у минулому, особливості адміністративно-територіального устрою держави, наявність автономних територій, поліетнічний склад населення. Розглянуто позитивний досвід Данії та Франції. Теоретично обґрунтовано, що принцип децентралізації успішно реалізовано в практиці держав ЄС. Указано, що передумовою успішної імплементації децентралізаційних процесів для створення ефективної моделі управ-



ління в системі децентралізованої влади України є утвердження принципу верховенства права; визнання та гарантії місцевого самоврядування; рівний правовий захист усіх форм власності; демократичне й ефективне виборче законодавство; незалежність, ефективність, доступність і прозорість судової системи, функціонування інститутів адміністративного судочинства; досконалий бюджетний процес і висока фінансова дисципліна; наявність адекватних соціальних стандартів; розвинутий громадський сектор і стійка тенденція до його розвитку.

Ключові слова: державна політика, оптимальна модель, деконцентрація, децентралізація, досвід країн Європи, реформування.

Zhuravel Ya. European experience of decentralization of power and perspectives of its implementation in Ukraine

The author of the article has outlined the problem of finding the most optimal model of the state for of government, because the necessary condition for stable development of society and effective functioning of the state is to ensure the balance between national interests and the interests of the population of regions and territorial communities. The preconditions, political history and periods of the formation of decentralized power in most European medieval states, scientific positions of national and foreign legal scholars on the expediency of implementing decentralization have been analyzed. It has been found out that the vast majority of Western European countries abdicate the unitary state model by introducing decentralization. The leading idea of reforming is to move the center of solving local issues to the local and, in particular regional level that is achieved by optimizing relations between different levels of territorial organization of

power. National traditions, formation and functioning of public agencies in the past, specific features of administrative and territorial structure of the state, existence of autonomous territories, multiethnic population have a significant influence on the formation of the constitutional system on the basis of decentralization in the EU countries. The positive experience of Denmark and France has been studied. The author has theoretically substantiated that the principle of decentralization has been successfully implemented in the practice of the European Union countries. It has been indicated that the prerequisite for the successful implementation of decentralization processes to create an effective model of governance within the system of decentralized government of Ukraine is: the establishment of the rule of law principle; recognition and guarantees of local self-government; equal legal protection of all forms of ownership; democratic and effective electoral legislation; independence, efficiency, accessibility and transparency of the judicial system, functioning of administrative justice institutions; perfect budget process and high financial discipline; availability of adequate social standards; developed public sector and stable tendency towards its development.

Key words: state policy, optimal model, deconcentration, decentralization, experience of European countries, reforming.

Література

1. Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив. Подолання стереотипів стосовно децентралізації на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив : матеріали інформаційного семінару. Київ : Український інститут міжнародної політики, 2015. 21 с.

2. Гриневецкий С.Р. Процесс децентрализации и объединения громад сегодня не согласуется с рядом других реформ.



URL: <http://www.prichernomorie.com.ua/odessa/news/officials/194629.php>.

3. Тарасенко Т. Проблеми децентралізації в реформуванні системи місцевого самоврядування в Україні. Державне управління та місцеве самоврядування. 2014. Вип. 2 (1). С. 277–286.

4. Кабанець О.С. Историчні передумови виникнення та становлення демократії. Держава і право. 2010. Вип. 48. С. 21–26.

5. Прохоров А.П. Русская модель управления. Москва : Журнал «Эксперт», 2002. 376 с.

6. Котельникова Л.А. Итальянская синьория в XIV–XV вв. (условия и предпосылки возникновения). Средние века. 1987. Вып. 50. С. 138–150.

7. Мануїлова К.В. Концепція децентралізації публічної влади в політико-управлінській традиції України : дис. ... докт. наук з держ. управл. : 25.00.04. Запоріжжя, 2018. 525 с.

8. Павленко Ю.Е. Процессы децентрализации и федерализации в государствах Западной Европы. Вопросы российского и международного права. 2017. Т. 7. № 4А. С. 31–39.

9. The Social Progress Imperative: Рейтинг стран мира по уровню социального прогресса 2018 года / Центр гуманитарных технологий. 14.04.2018. URL: <http://gtmarket.ru/news/2014/04/14/6688>.

10. France's Constitution of 1958 with Amendments through. 2008. 41 p.

11. Семеко Г.В. Территориальные реформы во Франции: от децентрализации к рецентрализации государственного управления. Москва, 2017. С. 171–189.

12. Constitution of the Italian Republic. Roma : Parliamentary inform., arch. a. publ. office of the Senate service for official rep. a. communication, 2006. 43 с.

13. Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності кон-

ституційного ладу: теорія й практика. Віче. 2015. № 12. С. 22–24.

14. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

15. Батанов О. Політико-правові засади децентралізації публічної влади в зарубіжних країнах у контексті муніципальної реформи в Україні. Юридичний вісник. 2014. № 4. С. 64–70.

16. Звіт про розподіл повноважень стосовно соціальних послуг між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування у країнах Європи (м. Страсбург, 24 серпня 2016 року). Страсбург, 2016. 34 с.

17. Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы. Полис. 1999. № 2. С. 155–167.

18. Surensen Eva. New forms of democratic empowerment. Introducing user influence in the primary school system in Denmark. Statsvetenskaplig tidskrift. 1998. P. 129–143.

19. Blundal, Jyn R., Michael Ruffner. Budgeting in Denmark. OECD Journal on Budgeting. 2004. V. 4. P. 49–79.

20. Division of powers between the European Union, member states, candidate and some potential candidate countries, and local and regional authorities. Fiscal decentralisation or federalism European Union. November 2014. Partial reproduction is permitted, provided that the source is explicitly mentioned. 222 p.

21. Должиков Г.Ю. Концепция местного самоуправления в Дании. Warszawa : Wydawca : Sp. z o.o. «Diamond trading tour», 2015. Str. 40–42.

22. Барвіцький В. У пошуках шляхів формування дієздатних територіальних громад: міжнародний досвід. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід : збірник матеріалів і документів. Київ : Атіка-Н, 2006. 744 с.